

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE DOUTORADO**

LETÍCIA ALBUQUERQUE

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA ZONA COSTEIRA
CATARINENSE: ESTUDO DE CASO DA BARRA DO
CAMACHO/SC**

**FLORIANÓPOLIS, (SC)
2009.**

Letícia Albuquerque

Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso
da Barra do Camacho/SC

Tese apresentada ao Curso de Pós-
Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina, para obtenção do título de
Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Christian Guy Caubet

Florianópolis (SC)
2009.

..

Bibliotecária Responsável: Juliana Frainer CRB14/1172

A345

Albuquerque, Letícia

Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso da Barra do Camacho/SC / Letícia Albuquerque; orientador: Christian Guy Caubet – Florianópolis: UFSC, 2009.

205 f. : il; 30cm

Inclui referências e anexos.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2009.

1. Zona costeira. 2. Ecodesenvolvimento. 3. Área de proteção ambiental. 4. Gestão de recursos ambientais. 5. Princípio de precaução. I. Christian Guy Caubet. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. III. Título

CDU – 34:504

Letícia Albuquerque

Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso
da Barra do Camacho/SC

A presente tese, intitulada **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA ZONA COSTEIRA CATARINENSE: ESTUDO DE CASO DA BARRA DO CAMACHO/SC**, elaborada por Letícia Albuquerque e orientada por pelo Prof. Dr. Christian Guy Caubet, foi aprovada pela banca examinadora composta pelos professores abaixo-assinados, sendo julgada adequada para obtenção do título de Doutor em Direito junto ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, de dezembro de 2009.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Christian Guy Caubet
UFSC

Prof. Dr. Aragon Dasso Junior
UERGS

Prof. Dr. George Sarmiento Lins
UFAL

Prof. Dr. Norberto Horn
UFSC

Prof. Dr. João dos Passos
UFSC

Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer
Coordenador do CPGD/UFSC

Este trabalho é dedicado a todos os “ninguéns” do mundo...

AGRADECIMENTOS

Durante o longo percurso que representa uma tese de doutorado são muitos os agradecimentos a fazer.

À CAPES, pelo financiamento da bolsa de Doutorado Sanduíche que permitiu um período de estudo junto a Faculdade de Direito de Coimbra, Portugal.

Aos Professores Dr. Jonatas Machado e Dra. Maria Alexandra Aragão pelas valiosas contribuições a essa pesquisa durante o período de estudo em Coimbra.

Ao Professor Dr. Christian Guy Caubet, meu orientador, pela confiança e lições ambientais.

Ao Professor Dr. Paulo Freire Vieira e aos colegas das disciplinas de Meio Ambiente e Desenvolvimento e de Gestão de Recursos Naturais, bem como aos membros do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC pela contribuição acadêmica e pelos momentos de agradável convivência e aprendizado.

A equipe da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca pelo aporte de documentos que subsidiaram o estudo de caso nesta pesquisa.

Aos amigos e colegas de jornada acadêmica Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros e Patryck de Araújo Ayala pelo apoio incondicional.

Aos amigos Tiago de Souza Martins e Camila Cardoso de Melo Prando pela cumplicidade.

Às amigas Marie-Ève Lamarre e Renata Galvão pela acolhida em Strasbourg que permitiu o acesso à excelente biblioteca da Université de Strasbourg. Merci mes amies!

Os ninguéns

As pulgas sonham em comprar um
cão, e os ninguéns com deixar a
pobreza, que em algum dia mágico a
sorte chova de repente, que chova a
boa sorte a cântaros; mas a boa sorte
não chove ontem, nem hoje, nem
amanhã, nem nunca, nem uma
chuvinha cai do céu da boa sorte, por
mais que os ninguéns a chamem e
mesmo que mão esquerda coce, ou se
levantem com o pé direito, ou
comecem o ano mudando de vassoura.
Os ninguéns: os filhos de ninguém, os
donos de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo
soltos, morrendo a vida, fodidos e mal
pagos:

Que não são, embora sejam.

Que não falam idiomas, falam
dialetos.

Que não praticam religiões, praticam
superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são
recursos humanos.

Que não têm cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história
universal, aparecem nas páginas
policiais da imprensa local.

Os ninguéns, que custam menos do
que a bala que os mata.

Eduardo Galeano no Livro dos
Abraços.

ALBUQUERQUE Letícia. Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. 205f., 2009. **Tese** (Curso de Pós-Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

RESUMO

A presente pesquisa insere-se na dinâmica de gestão e ordenamento da zona costeira, dando ênfase à aplicação do ecodesenvolvimento. A coexistência de múltiplos interesses e de diversas entidades com objetivos diferenciados neste espaço geográfico não deve impedir a coordenação e o diálogo entre as instituições, afim de garantir a implementação de uma política de Ordenamento e Gestão Integrada da Zona Costeira. A discussão sobre o modelo atual desta política – centrada aqui no estudo de caso da Barrado Camacho- permite demonstrar que a co-gestão adaptativa representa uma alternativa ao modelo economicista dominante de gestão dos recursos naturais, reputado predador e excludente. Os resultados deste estudo se articulam da seguinte maneira: uma abordagem inicial e essencialmente conceitual apresenta a etiologia da crise ambiental. Em seguida, descreve-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – especificamente a APABF -, a gestão da zona costeira e apresenta-se o caso em análise: a mineração de conchas calcárias na Barra do Camacho/SC. Propõe-se, enfim, a fórmula da co-gestão adaptativa como alternativa ao modelo em vigor. Neste sentido, no que diz respeito ao manejo da zona costeira, demonstra-se que a aplicação do princípio da precaução e a adoção da prudência ecológica são essenciais à efetivação deste novo modelo participativo e sustentável. Por conseguinte, o tratamento jurídico dos problemas levantados deve obedecer ao princípio da precaução uma vez que este é o principal instrumento para garantir a efetividade do modelo proposto. A escolha da co-gestão adaptativa para a zona costeira não significa necessariamente que esta seja a melhor maneira para gerir o território costeiro; ela constitui, entretanto, um instrumento útil para a aplicação do ecodesenvolvimento, principalmente nas áreas especialmente protegidas.

Palavras-chave: Zona costeira. Ecodesenvolvimento. Área de proteção ambiental. Gestão de recursos ambientais. Princípio de precaução.

RÉSUMÉ

Cette recherche s'intègre dans la dynamique gestionnaire et réglementaire de la zone côtière et se base essentiellement sur l'application de l'éco-développement. La coexistence d'intérêts multiples dans cet espace géographique ne doit pas empêcher la coordination et le dialogue entre les institutions concernées, afin que l'effectivité de la politique de Réglementation et de Gestion Intégrée de la Zone Côtière soit garantie. La discussion sur le modèle actuel de cette politique - centrée ici sur l'étude du cas *Barra do Camacho* - permet de démontrer que la co-gestion adaptative représente une alternative au modèle économique dominant de gestion des ressources naturelles, réputé prédateur et exclusif. Les résultats de cette étude s'articulent de la façon suivante : d'un point de vue d'abord conceptuel, nous présentons une éthiologie de la crise de l'environnement. Ensuite, nous exposons le fonctionnement du Système National des Unités de Conservation – spécifiquement l'APABF -, la gestion de la zone côtière et la singularité du cas analysé : la minéralurgie des coquilles à Barra do Camacho/ SC. Nous proposons enfin la formule de co-gestion adaptative comme solution de remplacement au modèle en vigueur. Ainsi, concernant l'exploitation de la zone côtière, nous démontrons que l'application du principe de précaution et l'adoption de la prudence écologique sont essentielles à la mise en place de cette nouvelle approche conçue comme participative et viable. Le traitement juridique des problèmes soulevés doit donc obéir au principe de précaution puisque celui-ci est l'instrument essentiel au succès du modèle proposé. Le choix de la co-gestion adaptative pour la zone côtière n'est peut-être pas la « formule magique » pour gérer le territoire côtier ; elle reste néanmoins un instrument utile à l'application de l'éco-développement, surtout dans les territoires sérieusement protégés.

Mots-clefs: zone côtière. Eco-développement. Gestion des ressources naturelles. Principe de précaution.

ABSTRACT

This research fits into the resource and regulatory management of the coastal zone and is based on the principle of eco-development. The coexistence of multiple interests are dispersed geographically in this area should not prevent the coordination and dialogue between the institutions concerned so that the effectiveness of the Regulatory Policy and the Integrated Management of the Coastal Zone is guaranteed. The discussion on the current model of this policy, focused here on the case study of Barra do Camacho, shows that the adaptive co-management represents an alternative to the dominant economic model of management of natural resources, which has the reputation to be predator and exclusive. The results of this study are based in the following way: firstly, from conceptual point of view, we present an etiology of the environmental crisis. Then, we describe, the way of working of the National System of Conservation Units (APABF), the management of the coastal zone and the singularity of the case analyzed: mineral of the shells in Barra do Camacho / SC. Finally, we propose the principle for adaptive co-management as an alternative to the current model. Thus, concerning the exploitation of the coastal zone, we demonstrate that the application of the precautionary principle and the adoption of ecological prudence are key to implement this new approach designed to be participatory and sustainable. The legal treatment of the issues raised must comply with the precautionary principle since it is the key to the success of the proposed model. The choice of adaptive co-management for the coastal zone may not be the "magic formula" to manage the coastal territory, it remains a useful tool in the application of eco-development, especially in the highly protected territories.

Key-words: Coastal zone. Eco-development. Management of natural resources. Precautionary principle.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estimativas da taxa e do alcance da extinção das espécies vivas.	73
Quadro 2: os principais instrumentos legais da gestão costeira	104
Quadro 3: Tipologia de modos de apropriação	117
Fonte: Berkes (2005, p.50).....	117
Quadro 4: Atores sociais envolvidos – da esfera não estatal.....	151
Quadro 5: Atores sociais envolvidos – da esfera Estatal.....	151
Quadro 6: Tipos de conflitos.....	176
Quadro 7: processos inclusivos deliberativos	178

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
APA – Área de Proteção Ambiental
APABF – Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
APP – Área de Preservação Permanente
CT – Câmara Técnica
CNUMD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
DQAM – Departamento de Qualidade Ambiental
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
FATMA – Fundação Estadual do Meio Ambiente
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
NMD – Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento
NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional
ONG - Organização não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PMGC – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro
PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
RESEX – Reserva Extrativista
SIGERCOM – Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro e Marinho
SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SMCQ – Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
UC – Unidade de Conservação
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UNSRID – United Nations Research Institute for Social Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – NATUREZA E ETIOLOGIA DA CRISE SOCIOAMBIENTAL CONTEMPORÂNEA	23
1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA CRISE AMBIENTAL	23
1.1.1 De Estocolmo à Joanesburgo: somos todos verdes?	26
1.1.2 O caminho do ecodesenvolvimento	33
1.1.3 O pós-Conferências Mundiais	52
1.2 MUDANÇA DE PARADIGMA: DA CIÊNCIA REDUCIONISTA ÀS CIÊNCIAS AMBIENTAIS	59
1.2.1 O caráter sistêmico da problemática socioambiental e a zona costeira	59
1.3 ECOLOGIA HUMANA SISTÊMICA	66
1.3.1 As dimensões do meio ambiente	66
CAPÍTULO II – PANORAMA DA GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE	76
2.1. USO DOS RECURSOS NATURAIS	76
2.2. GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DA ZONA COSTEIRA: SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO X PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO	80
2.2.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a gestão de espaços ambientais especialmente protegidos	83
2.2.2 Gerenciamento Costeiro Integrado	93
2.3 GESTÃO DE RECURSOS AMBIENTAIS: DOS RECURSOS DE USO COMUM AOS RECURSOS RENOVÁVEIS E NÃO-RENOVÁVEIS	105
2.3.1 Bem Ambiental	105
2.3.2 Repensando a gestão dos recursos ambientais	112
CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: MINERAÇÃO DE CONCHAS CALCÁRIAS NA BARRA DO CAMACHO/ SC	121
3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS	121
3.2 A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA: A ORIGEM	123
3.3 O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA ÁREA DE MINERAÇÃO DA BARRA DO CAMACHO	128
3.3.1 Descrevendo o caso: a Ação Civil Pública	128
3.3.2 Os atores envolvidos	147
3.4 ORDEM AMBIENTAL E ORDEM ECONÔMICA	154

3.4.1 Desenvolvimento ou ecodesenvolvimento?	154
3.4.2 Desenvolvimento de uma abordagem de precaução.....	161
3.4.3 Prudência ecológica para a zona costeira	170
CONCLUSÃO	180
REFERENCIAS	181
ANEXOS	181

INTRODUÇÃO

O ritmo da vida moderna não deixa aos homens tempo de refletir, nem de experimentar antes de agir. As ações predadoras do homem sobre o meio ambiente espalham-se por toda parte e são observadas em atitudes desde a utilização de produtos químicos que bombardeiam o meio ambiente e ameaçam a continuidade da vida no Planeta até o consumo desenfreado de bens, o que faz aumentar seu ritmo de produção e leva ao uso impensado dos recursos ambientais.

Da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em Estocolmo em 1972 à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o número de conferências internacionais, documentos, tratados e políticas ambientais aumentou consideravelmente em relação a décadas anteriores. No entanto, não se observa uma melhora das condições ambientais, tampouco sociais. Ao lado dos grandes progressos da ciência e da tecnologia existe uma massa de pessoas à margem dos benefícios do progresso. Segundo relatório elaborado pelas Nações Unidas, a parcela da renda global da quinta parte mais rica da população mundial é 74 vezes maior que a da quinta parte mais pobre (UNDP, 1999). Além disso, os riscos ambientais espalham-se pela Terra independentemente de fronteiras. A execução de medidas de melhora ambiental requer, para além de planejamento e ação, a construção de uma ética pela vida – pela nossa vida e pela vida do Planeta.

Tradicionalmente, o uso dos recursos ambientais tem sido realizado de uma forma desordenada e despreocupada, como se a natureza não tivesse limites para atender as nossas necessidades. Em outras palavras, essa exploração desenfreada do meio ambiente engendrou o que hoje denominamos “crise ambiental”. Um momento de crise é um momento difícil, no entanto, é preciso enfrentar as “dificuldades” impostas pela crise ambiental sob pena de comprometermos a continuidade da vida. E nesse caso, a vida ameaçada não é apenas a vida silvestre ou a biodiversidade como acredita a maior parte da sociedade que propaga o seu estilo de vida “despreocupado” pelo Planeta: a vida ameaçada é a vida da espécie humana. Para além da discussão entre biocentrismo ou antropocentrismo no enfrentamento da problemática ambiental, o fato é que tratar a questão ambiental de forma

“irresponsável”¹ afeta a nossa qualidade de vida enquanto seres humanos.

Como resposta à crise civilizacional causada pelo modo de desenvolvimento predominante que reforça a degradação ambiental é que surge o pensamento da ecologia humana sistêmica. A ecologia humana sistêmica contemporânea busca a interação entre os sistemas sociais e os sistemas ecológicos e tenta demonstrar como essa interação afeta o tema da sustentabilidade. Neste contexto é gestado o conceito de ecodesenvolvimento que, com o passar do tempo, vai adquirindo novas formas e acepções, tais como desenvolvimento durável, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial, entre tantas outras.

O fato do conceito de “desenvolvimento sustentável” ser um conceito em disputa por diversos setores (o que implica em tantas acepções quanto os interesses em jogo e consequentemente na descrença do mesmo) não significa que ele não possa ser resgatado e trabalhado em seu sentido original, tal qual proposto por Ignacy Sachs – um estilo de desenvolvimento que busca em cada região a solução específica para os seus problemas, considerando não só os dados ecológicos, mas os culturais e as necessidades imediatas e de longo prazo, pautado pela justiça social, pela prudência ecológica e pela eficácia econômica.

O estudo de caso proposto nessa pesquisa – mineração de conchas calcárias na Barra do Camacho/SC – é feito a partir da propositura de uma Ação Civil Pública (ACP nº 200372007287-1) pelo Ministério Público Federal contra a CYSY Mineradora, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA) e o Departamento Nacional de Mineração (DNPM), tendo como objeto a interdição da mineração feita pela CYSY no interior das lagoas e áreas adjacentes da região da Barra do Camacho/SC. A situação-problema a ser analisada consiste na negociação de conflitos relacionados a gestão do desenvolvimento local em áreas protegidas, especificamente no que diz respeito a atividade de mineração, uma vez que a área objeto da ACP encontra-se na em uma unidade de conservação, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APABF).

O objetivo da pesquisa é avaliar os avanços e limitações da regulação jurídica de dinâmicas de apropriação predatória de recursos e

¹ Irresponsável ou como afirma Ulrich Beck, através de uma “irresponsabilidade organizada.” (BECK, 2001).

espaços costeiros, tendo em vista a viabilidade de uma gestão participativa dos recursos ambientais, sobretudo em áreas protegidas.

Uma Área de Proteção Ambiental (APA) é uma unidade de conservação de uso sustentável estabelecida por lei e que tem como objetivo proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais nela compreendidos, visando à melhoria da qualidade de vida da população local e também a proteção dos ecossistemas regionais. No Brasil, o principal instrumento legal que rege as unidades de conservação é a Lei 9985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Cabe salientar, que a referida lei veio a atender o disposto no inciso III, §1º do art.225 da Constituição Federal de 1988, que determina ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos.

O estabelecimento de espaços especialmente protegidos é uma das formas de proteção dos recursos ambientais adotada em diversos países. No entanto, não basta a criação por lei de ditos espaços se não forem adotadas medidas de planejamento e gestão no sentido de garantir o seu principal objetivo: o uso **sustentável** de seus recursos naturais ou, até mesmo, a interdição total de qualquer intervenção humana. Dentro das categorias de unidades de conservação estabelecidas pela Lei do SNUC, temos as unidades de uso sustentável – como é o caso das APAs – e as unidades de proteção integral. Nas unidades de proteção integral, via de regra, só é permitido o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, é uma área de proteção mais restritiva que tem como objetivo a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana. Já nas unidades de uso sustentável as restrições não são tão restritivas como no caso das unidades de proteção integral. Nesse caso, o uso sustentável, conforme dispõe o art.1º, XI, da Lei do SNUC, compreende a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p.839).

A gestão ambiental é extremamente relevante nas APAs, uma vez que está relacionada ao gerenciamento de todas as atividades humanas que tenham significativo impacto sobre o meio ambiente, bem como pode funcionar como instrumento de mediação de possíveis conflitos socioambientais. No entanto, a gestão de uma área socioambiental complexa como a de uma APA não pode ser realizada

conforme um modelo de gestão “empresarial” tradicional que procura desqualificar o setor público em relação ao setor privado.

Por permitir a realização de atividades econômicas em seu interior e também por caracterizar-se por ser um espaço extenso com elevada ocupação humana, as APAs são palco de inúmeros conflitos socioambientais. Ou seja, o desafio é integrar diversos interesses e inserir a dimensão ambiental na gestão de tais interesses. O termo conflito socioambiental designa as relações sociais de disputa/tensão entre diferentes grupos ou atores sociais pela apropriação e gestão do patrimônio natural e cultural. Essas situações de litígio, vigentes nos níveis material e simbólico, podem ou não assumir a forma de um embate mais direto (VIVACQUA, VIEIRA, 2005, p.140). No caso da Barra do Camacho o conflito a ser examinado versa sobre a permissão ou não da mineração no interior das lagoas da região. É uma situação específica que será abordada a partir da Ação Civil Pública, mas que tem implicações muito mais amplas, ou seja, coloca em xeque o modelo de gestão aplicado na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, bem como coloca em risco o frágil ecossistema costeiro da região. É importante salientar que a APA Baleia Franca está localizada na zona costeira, fato este que reforça o dever de preservação de seus recursos naturais, uma vez que a zona costeira é considerada Patrimônio Nacional.

A zona costeira, segundo o art.2º § único, da Lei 7661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. É importante frisar que o litoral ou ambiente costeiro é mais do que uma grande praia. É um ambiente complexo que necessita de políticas específicas de proteção ambiental. Por ser um espaço densamente povoado o nº de conflitos socioambientais também tem aumentado na zona costeira, principalmente no que tange ao uso e ocupação do solo. Há uma pressão populacional crescente sobre a zona costeira, o que leva a uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis, causando uma intensa degradação ambiental.

As principais cidades brasileiras estão localizadas na zona costeira. Grande parte da população mundial vive e depende dos ecossistemas marinhos. Contudo, as medidas de proteção ambiental nessa área deixam a desejar. Apesar dos inúmeros alertas quanto a crescente degradação ambiental dos ecossistemas marinhos e do seu entorno, as políticas ambientais para a zona costeira tem andado a passos lentos. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei

7661/81) não tem se mostrado como uma norma jurídica eficaz para orientar a ação dos cidadãos e estabelecer um vínculo de fiscalização com o poder público, como será demonstrado ao longo do trabalho.

O estudo de caso apresentado será feito através de um caso determinado – a mineração de conchas calcárias na área da Barra do Camacho/SC. A especificidade do caso em análise está na localização da área de pesquisa, tanto do ponto de vista ecológico como do ponto de vista legal. Do ponto de vista ecológico, a área estudada está localizada na zona costeira²; do ponto de vista legal, entretanto, localiza-se em uma área de preservação ambiental (APA), a APA da Baleia Franca. A tese a ser construída pretende demonstrar a necessidade de compatibilizar os mandamentos constitucionais (e demais legislação) concernentes à ordem econômica e os mandamentos que dizem respeito à ordem ambiental por meio deste estudo de caso, uma vez que reúne os elementos necessários para a análise de diversos atores envolvidos na questão, além de retratar muito bem a dicotomia economia x meio ambiente de um lado, a exploração de recursos minerais de outro, e a sustentabilidade ambiental em área especialmente protegida. Restea evidenciado o problema gerado pela sobreposição de dois regimes de gestão dos recursos ambientais: de um lado a mineração; de outro, as áreas especialmente protegidas.

A mineração é um problema na região da APABF, para não mencionar toda a região sul do Estado de Santa Catarina. No caso da Barra do Camacho/SC, além de constituir-se em um grave problema ambiental, a mineração gerou um conflito recorrente entre a comunidade, a empresa mineradora e os órgãos ambientais e judiciais. Como mencionado anteriormente, a gestão ambiental pode tornar-se um instrumento importante na mediação deste e de outros conflitos na região. Contudo, para que isso aconteça é necessário privilegiar um sistema de gestão inclusivo e participativo, no sentido de sensibilizar a sociedade para os riscos ambientais das decisões e orientações a serem tomadas com relação ao uso e a preservação dos recursos ambientais dentro e no entorno da APA.

As hipóteses levantadas na presente pesquisa, e que são comprovadas pelos dados coletados, consistem em afirmar que: 1. as políticas de proteção do meio ambiente e de desenvolvimento não podem ser trabalhadas de forma estanque; 2. as unidades de

2 O fato de o caso estar localizado na zona costeira já justificaria uma atenção especial, uma vez que, de acordo com o art. 225, §4º da CF/88, a zona costeira é considerada Patrimônio Nacional, devendo, portanto, sua utilização ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (BRASIL, 1988)

conservação, neste caso, as áreas de proteção ambiental, devem deixar o viés preservacionista e promover a harmonização entre a utilização dos recursos naturais e o ecodesenvolvimento; 3. o princípio de precaução é o principal instrumento para garantir a prudência ecológica e promover o modelo de co-gestão adaptativa, uma vez que deve ser utilizado como norteador da gestão de situações de risco, como a do conflito da Barra do Camacho.

A base teórica desta pesquisa foi construída a partir da ecologia humana sistêmica. O meio ambiente e os fatores de desenvolvimento econômico e de sustentabilidade não podem ser trabalhados de forma estanque para a efetivação de um modelo de co-gestão adaptativa como o proposto. O que se pretende com a análise do caso a ser apresentado – mineração de conchas calcárias na Barra do Camacho/SC - é contribuir para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da ecologia humana sistêmica ou das ciências ambientais³ por meio da investigação das limitações para a construção e o fortalecimento de um sistema de co-gestão adaptativa na zona costeira de Santa Catarina.

A construção de um modelo de co-gestão adaptativa passa por um projeto de “pesquisa-ação” de base transdisciplinar. Assim, este trabalho está limitado a um dos aspectos que compõem a complexidade da questão ambiental na zona costeira. Não é possível, para um único pesquisador, dar conta de toda essa complexidade. A construção de coletivos de pesquisa é um imperativo para o fortalecimento de ações nesta área. É melhor agir coletivamente em nome dos interesses coletivos que estão em jogo – manutenção da vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trabalhar em grupo permite reunir especialistas de diversas áreas, fazer uma síntese dos problemas e construir uma base comum de ação para alcançar o objetivo comum.

Dadas as limitações impostas pela complexidade da questão ambiental, o foco desta pesquisa ficou restrito à Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina em razão da mineração realizada pela empresa CYSY na Barra do Camacho, em Santa Catarina. No entanto, como a pesquisa norteou-se pela perspectiva sistêmica, foram buscados elementos em outras áreas do conhecimento com a finalidade de fortalecer o campo da ecologia humana sistêmica.

O direito é o instrumento para, dentro da perspectiva sistêmica, fortalecer os arranjos institucionais que permitem a efetivação de um modelo de co-gestão adaptativa. Por meio da análise da ACP e de

³ Existe no Brasil, junto ao CNPq, uma área de pesquisa em ciências ambientais que visa ao desenvolvimento de projetos dotados de perfil interdisciplinar sistêmico.

seus desdobramentos, verifica-se que a construção de um modelo de co-gestão adaptativa depende da internalização da chamada “prudência ecológica”. No caso da Barra do Camacho, a “prudência ecológica” foi deixada de lado, uma vez que a aplicação do princípio de precaução foi desconsiderada tanto do ponto de vista institucional e comunitário como judicial. O desafio traçado é o enfrentamento da questão ambiental de forma não dual (meio ambiente x desenvolvimento), transcendendo esta dicotomia. Como depreende-se do caso apresentado nesta pesquisa, a visão jurídica ainda está pautada por tal dicotomia.

Não é difícil, portanto, visualizar as implicações jurídicas da temática proposta e a importância teórica e prática da investigação, bem como as suas dimensões jurídicas, sociológicas e políticas.

Os dados levantados incluem para além do processo judicial, dados e declarações fornecidos pelo órgão gestor da APABF, da Procuradoria do IBAMA e outros atores envolvidos na questão examinada. Também foram utilizados instrumentos normativos e análise da doutrina pertinente. Foram anexados a inicial da ACP, mapas da região e fotos do módulo experimental de mineração proposto e executado pela CYSY nas lagoas da região. O método de pesquisa utilizado é o indutivo⁴.

Esta pesquisa está estruturada em quatro capítulos. O primeiro, por sua vez, está dividido em duas partes. A primeira apresenta a etiologia da crise ambiental. Tomando como ponto de partida a década de 1960, caracteriza-se a chamada “crise ambiental” através dos seus condicionantes, bem como se apresentam os principais documentos internacionais que abordam a questão ambiental. Da Conferência de Estocolmo, em 1972, sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, passando pela Conferência do Rio de 1992, resta evidente que a percepção da crise ambiental alcançou uma dimensão importante tanto do ponto de vista internacional como interno dos Estados, o que não significa, entretanto, uma melhora das condições ambientais do Planeta. A segunda parte do primeiro capítulo aborda uma mudança de paradigma – das ciências reducionistas às ciências ambientais. Demonstra-se o caráter sistêmico da problemática socioambiental, bem como da zona costeira. O objetivo do primeiro capítulo é, portanto, estabelecer a base teórica da pesquisa e os seus condicionantes.

⁴ Segundo Caubet (2006, XXVII): “Não há como pretender partir de dogmas consolidados e deduzir, em função de situações concretas, soluções específicas e seguras. Com efeito, além das situações de fato e de direito, que parecem consolidadas, inúmeras justificativas podem ser consideradas, ou não, para configurar as soluções jurídicas finais”.

O segundo capítulo divide-se em duas partes e tem como objetivo caracterizar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, especificamente o papel exercido pela APA da Baleia Franca no processo de gestão da Zona Costeira centro-sul de Santa Catarina. Trata-se de demonstrar que a criação de espaços especialmente protegidos de uso sustentável pressupõe a internalização de uma visão sistêmica das relações entre o homem e a natureza e a propagação desta visão na dinâmica dos sistemas de planejamento e gestão de estratégias de desenvolvimento. Aborda a gestão dos recursos naturais, trata do uso dos recursos naturais e apresenta a noção de bem ambiental e a sobreposição da mineração as áreas protegidas.

O terceiro capítulo apresenta o conflito socioambiental vivenciado na área da Barra do Camacho. Este oferece elementos úteis a uma análise da compatibilidade do regime jurídico de apropriação de recursos ambientais com relação às áreas de proteção ambiental; uma vez que tal conflito envolve, de um lado, uma área de conservação ambiental – APABF – e, de outro, a atividade de mineração – realizada pela empresa CYSY com significativo risco de comprometimento socioambiental. Assim, são apresentados os atores envolvidos e é feita a descrição da Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina, que tem como objeto o caso em análise. Na segunda parte do capítulo confronta-se a ordem econômica com a ordem ambiental da Constituição de 1988. Para tanto, num primeiro momento aborda-se a dicotomia desenvolvimento x crescimento econômico e, num segundo momento, apresenta-se uma nova maneira de considerar a economia com relação à questão ambiental. Finalmente, na terceira parte do capítulo é apresentado o modelo de co-gestão adaptativa como alternativa ao modelo dominante de ordem economicista.

Dessa maneira, a construção de uma abordagem de precaução e a adoção da prudência ecológica para a zona costeira são imperativas para a efetivação do novo modelo participativo e sustentável. Neste ponto convém frisar que, no que tange ao tratamento jurídico dos problemas levantados, a adoção do princípio de precaução é um dos instrumentos para garantir o modelo de gestão proposto.

O conflito socioambiental da área da Barra do Camacho permite realizar uma análise do risco da mineração em diversos aspectos para a região – desde a contaminação da lagoa com metais pesados e comprometimento da pesca, como a alteração do ecossistema de forma sensível – e evidenciar a má utilização do princípio de precaução. A dinâmica do conflito (parte da população local é a favor da mineração em razão dos ganhos imediatos que esta proporciona) demonstra que o

melhor instrumento para gestão do risco é a efetivação do princípio de precaução. Assim, a partir da situação problema da pesquisa – degradação da zona costeira e os limites do sistema de gestão atual; mineração como um conflito recorrente em áreas de proteção ambiental – propõe-se a adoção do princípio de precaução como instrumento para a gestão integrada e participativa da zona costeira, principalmente com relação aos espaços ambientais especialmente protegidos.

Diante do exposto, ressalta-se, uma vez mais, a relevância da temática escolhida, na medida em que questionar a sobreposição da ordem econômica à ordem ambiental e, em particular, o modelo de gestão dos espaços ambientalmente protegidos, implica questionar a própria estrutura do modelo de desenvolvimento adotado até então. Esta pesquisa pretende contribuir para as discussões sobre a importância de se considerarem os aspectos socioambientais, e não apenas os econômicos e tecnológicos, na gestão ambiental. É preciso assegurar o cumprimento da legislação destinada à proteção do meio ambiente e a sua gestão sustentável. Além disso, é preciso assegurar também processos decisórios democráticos, com base na participação da sociedade civil, o que, no caso das unidades de conservação, pode ser alcançado através dos conselhos gestores.

Esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema proposto nem de encontrar respostas conclusivas ou soluções categóricas. As dificuldades do sistema de gestão ambiental, sobretudo nos espaços ambientalmente protegidos, foram evidenciadas, e o que se espera é que a proteção ambiental garantida na legislação possa sair do plano teórico para ser aplicada de forma concreta.

CAPÍTULO I – NATUREZA E ETIOLOGIA DA CRISE SOCIOAMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA CRISE AMBIENTAL

A relação do homem com o meio ambiente fez surgir riscos ambientais que fogem ao seu controle. O meio ambiente, que sempre apareceu através de fenômenos naturais, animais selvagens ou uma natureza pouco ameaçadora, foi totalmente transformado. Construída pelo imperativo bíblico de submissão da natureza pelo Homem, confortada pelo pensamento cartesiano que fez do Homem mestre e dominador da natureza, a sociedade contemporânea fez do progresso tecnológico o instrumento do mito de Prometeu⁵ (DUPONT, 2004, p. 231).

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar os contornos da problemática socioambiental e os elementos que compõem a ecologia humana sistêmica como uma resposta ao que se chama de crise ambiental. O foco da pesquisa é a delimitação dos espaços de manobra para a criação de sistemas de gestão integrada e participativa de recursos de uso comum na zona costeira e a proposição de uma gestão participativa dos recursos ambientais como uma forma de enfrentar a problemática socioambiental, sobretudo com relação a gestão desses recursos em áreas especialmente protegidas. A proposta é construir um modelo de co-gestão adaptativa que leve em conta um enfoque de precaução⁶.

As ideias de complexidade sistêmica, incerteza, finitude e risco emergiram no período de tomada de consciência dos limites biotécnicos do crescimento econômico no final dos anos 1960. Desde

⁵ Prometeu, segundo a mitologia grega, era filho do titã Japeto (irmão de Cronos) e, portanto, primo de Zeus. Prometeu foi um grande benfeitor da raça humana e criou, usando barro, o primeiro homem. Quando Zeus oprimiu os homens e os privou do fogo, Prometeu roubou para eles o fogo do céu, ou da forja de Hefesto, e lhes ensinou várias artes (KURY, 2003, p. 340).

⁶ Enfoque de precaução: medidas tomadas tendo em vista a implementação do Princípio de Precaução, ou seja, um conjunto de ações e medidas efetivas (do ponto de vista dos custos envolvidos) e acordadas. Isto inclui aquelas voltadas ao longo prazo, capazes de assegurar uma antecipação prudente das tendências em curso, reduzindo ou evitando – na medida do possível – os riscos para os recursos, para o meio ambiente e para a população. Além disso, tais ações e medidas levam explicitamente em conta as incertezas atualmente existentes e até mesmo as conseqüências potenciais de estarem equivocadas (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 410).

então, multiplicam-se os relatórios internacionais sobre o tema, bem como as conferências mundiais. O Relatório *Meadows* (1972), por exemplo, foi um dos primeiros a apresentar, com base num enfoque sistêmico, as implicações de longo prazo dos impactos destrutivos gerados pela ação antrópica na ecosfera. Conforme salienta Vieira (2005, p. 23) o primeiro esforço de pesquisa sistêmica sobre os limites do crescimento material em escala planetária foi empreendido pela equipe de Denis Meadows no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) no final dos anos 1960, dando origem ao referido relatório.

O perigo nuclear, a poluição química e os grandes acidentes começam a colocar em xeque o mito do desenvolvimento e das certezas científicas. Cabral (2004, p. 11) afirma que essa disseminação das evidências de degradação ambiental provocada pelo homem desperta uma maior receptividade para os problemas ambientais por parte da população, e verifica-se a massificação da consciência ambiental marcada pela contribuição da ciência, mas, sobretudo pelo movimento ambientalista.

Nos EUA e na Europa o movimento de contracultura impulsionou os primeiros passos para a formação do movimento ambientalista em âmbito internacional. Enzensberger (1973, p. 17) salienta que as hipóteses da ecologia em relação ao futuro da industrialização alcançaram, pelo menos nos países capitalistas industrializados, uma visibilidade crescente por intermédio dos meios de comunicação de massa.

Muitas agências federais norte-americanas foram criadas para proteger o meio ambiente natural e constituído e controlar o funcionamento das grandes empresas responsáveis pela poluição química, a exemplo de amianto, das dioxinas⁷, do DDT⁸ e do PCB⁹. É nesse contexto que emerge, nos EUA, o movimento por justiça ambiental, diretamente vinculado ao tema dos interesses difusos. O termo **justiça ambiental** é recente. Refere-se a uma mudança importante no campo da avaliação de políticas públicas. No entanto a literatura disponível ainda é escassa, sendo tratada mais como um problema de saúde pública do que como um problema ambiental

⁷ As dioxinas, o DDT e o PCB são substâncias químicas altamente cancerígenas e mutagênicas, definidas como poluentes orgânicos persistentes (POPs). Em razão da sua nocividade, são objeto de uma convenção internacional que tem como escopo proteger a saúde humana e o meio-ambiente dessas substâncias. Sobre o assunto, ver: ALBUQUERQUE, Leticia. Poluentes Orgânicos Persistentes: uma análise da Convenção de Estocolmo. Curitiba: Juruá, 2006. 190p.

⁸ DDT – dicloro difenil tricloroetano.

⁹ PCB – bifenila policlorada.

(RHODES, 2003, p.11). Outro marco epistemológico importante na tomada de consciência ambiental é o livro de Rachel Carson, *Silent Spring*, publicado em 1962, em que a bióloga norte americana denuncia os impactos sobre a saúde humana e ao meio ambiente causados pela contaminação química, no caso pelo uso indiscriminado de inseticidas. Na visão de Carson (2002), a cultura científica do pós-guerra baseada na ideologia da dominação sobre a natureza, representa um dos principais condicionantes dos problemas socioambientais. A autora alerta que os desejos humanos não têm o controle da natureza, sendo apenas uma de suas partes, e conclui que a sobrevivência de uma parte depende da sobrevivência de todos. Carson (2002) demonstrou que o corpo humano é permeável, portanto, vulnerável às substâncias tóxicas do meio ambiente. Níveis de exposição não podem ser controlados, e os cientistas não podem prever o efeito a longo prazo da bioacumulação nas células ou o impacto na saúde humana da mistura de diversas substâncias químicas. Carson (2002) demonstrou também que vários tipos de câncer são causados justamente pela exposição a pesticidas e agrotóxicos. A maior contribuição de *Silent Spring* foi demonstrar que saúde pública e meio ambiente, humano e natural, são inseparáveis, e que o jogo dos *experts* deve ser limitado pelo acesso democrático à informação. Para Carson, nós, como todas as outras criaturas vivas, somos parte do vasto ecossistema da Terra, parte do jogo da vida (CARSON, 2002, p. 6). No entanto, Rist (2001) demonstra que a crítica à sociedade industrial nessa época não passou de agitação intelectual e do engajamento militante.

Nesse cenário, a Conferência sobre Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo em 1972 colocou pela primeira vez em pauta a questão socioambiental. Segundo o autor:

O surgimento do movimento ambientalista coincide com um período de morosidade econômica dos países industrializados, caracterizado por uma relativização do crescimento e uma progressão do desemprego. Fatores difíceis de combater, que levaram os EUA a deixar o dólar flutuar a fim de equilibrar a sua balança comercial cronicamente deficitária. Por outro lado, as sociedades transnacionais encontraram o meio de segmentar a produção para tirar proveito dos baixos salários ofertados pelos países periféricos e, mais, dos ganhos de produtividade do Norte (graças à informatização) reduzindo os empregos. Dessa forma por toda a

sorte de razões, a dúvida se instalou nos países industrializados; a prosperidade não parece diretamente ameaçada, mas começaram a surgir algumas razões para se interrogar sobre a sua manutenção (RIST, 2001, p. 232).¹⁰

É nesse contexto que o termo *ecodesenvolvimento* passa a ser utilizado. As análises das questões de desenvolvimento e, consequentemente, dos impactos ambientais, passam a ser realizadas a partir do enfoque sistêmico. Progressivamente há uma mudança da ciência reducionista para um novo paradigma sistêmico que embasa o processo de construção das ciências ambientais (JOLLIVET; PAVE, 2000).

1.1.1 De Estocolmo à Joanesburgo: somos todos verdes?

No cenário internacional, o espaço reservado à temática ambiental tem aumentado consideravelmente desde a Conferência de Estocolmo de 1972, o que não significa que esta ampliação da consciência do problema junto à opinião pública tenha gerado avanços expressivos. O próprio termo *ecodesenvolvimento* vem sendo utilizado de forma controvertida. A proposta desta pesquisa em retomar a noção originária de *ecodesenvolvimento* visa resgatá-la como o fundamento de uma política ambiental proativa e participativa, baseada na prudência ecológica, uma vez que o ambiente é uma dimensão do desenvolvimento e deve ser internalizado em todos os níveis de tomada de decisão. De acordo com Colby (1990, p. 16) a interação entre sistemas ecológicos e sistemas econômicos é um fator que não pode ser ignorado se quisermos oferecer alternativas consequentes para a dinâmica da modernização socioeconômica em curso. Na sua opinião, os economistas têm a

¹⁰ *La naissance du mouvement écologique coïncidait avec une période de morosité économique dans les pays industriels. Celle-ci se caractérisait par un ralentissement de la croissance et une progression du chômage d'autant plus difficile à combattre que les États-Unis avaient décidé de laisser flotter le dollar à la baisse, à partir du 15 août 1971, afin de redresser leur balance commerciale devenue chroniquement déficitaire. Par ailleurs, les sociétés transnationales avaient trouvé le moyen de segmenter la production pour tirer parti des bas salaires offerts par les pays périphériques et, de plus, les gains de productivité au Nord (grâce à l'informatisation) réduisaient les emplois. Ainsi, pour toutes sortes de raisons, le doute s'installait dans les pays industriels; certes, la prospérité ne paraissait pas directement menacée, mais on commençait à avoir quelques raisons de s'interroger sur les conditions de son maintien.*

tendência de ignorar o rol de sistemas naturais não-humanos, enquanto os ecologistas ignoram as necessidades dos humanos nesses sistemas, sendo que o desenvolvimento sustentável requer uma interação entre ambos, ecologia e economia, como jamais antes imaginado

Os fatores que causaram na humanidade um aumento de percepção da chamada crise ambiental são os mais diversos, abrangendo tanto aspectos econômicos e políticos como fatores ecológicos propriamente ditos (*tsunamis*, enchentes e outras catástrofes naturais). Diegues (2008, p. 134) observa que a globalização dos problemas socioambientais resulta da utilização cada vez maior dos recursos naturais, como energia fóssil, nos processos produtivos e do fortalecimento, nos países ricos, de um sistema econômico marcado pelo consumismo e pelo esbanjamento, mas que com a percepção da crise ecológica viu-se a necessidade de tomar iniciativas tanto no aspecto global – (com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano) quanto no aspecto local para enfrentar a problemática ambiental.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, de 1972, é considerada um marco não só na temática ambiental, mas também na questão do desenvolvimento. Para Le Prestre (2000) a Conferência marcou uma importante etapa da ecopolítica contemporânea, pois: “se uma evolução notável teve lugar depois, o fato é que numerosas questões presentes e debatidas em 1972 continuaram a influenciar as relações entre os atores internacionais no domínio ecológico, e as tendências que se desenharam então não fizeram senão se afirmar em seguida” (LE PRESTRE, 2000, p. 174). Durante a Conferência, o debate foi pautado pelas diferentes percepções entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, reforçando a chamada dicotomia Norte/Sul¹¹. Os países do Sul defendiam a posição segundo a qual a maior poluição era a miséria, recusando-se a reconhecer o problema da “explosão demográfica” como causa de danos ambientais, conforme sustentavam os países do Norte. O Brasil exerceu um papel de destaque na Conferência como líder dos países do Sul.

Do ponto de vista prático, a Conferência de Estocolmo resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA –, que iniciou as suas atividades em 1973 na cidade de Nairobi, no Quênia, com a adoção da Declaração de

¹¹ Usualmente se utiliza a denominação geográfica Norte/Sul para dividir os países em desenvolvidos e subdesenvolvidos. Para uma crítica a esses “geografismos”, ver: LACOSTE, 1997.

Estocolmo sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, um conjunto de 26 princípios que deveriam orientar as políticas dos Estados com relação ao meio ambiente. A Declaração de Estocolmo refletiu em parte a dicotomia dos debates que marcaram a Conferência, dando especial ênfase à promoção de melhores condições de desenvolvimento aos países do Sul. São vários os princípios que fazem referência à cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento como instrumento de aumento das condições de desenvolvimento desses países e, conseqüentemente, para uma melhora das condições ambientais, como depreende-se do princípio 11 da Declaração:

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as conseqüências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

A Declaração de Estocolmo (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972) reflete também a vontade dos países do Sul em minimizar o alcance desta, conforme relata Le Prestre (2000, p. 176): “Por exigência deles, os princípios 8 e 9 afirmam que o desenvolvimento econômico é uma pré-condição para a melhoria da qualidade de vida e um remédio para a degradação do meio ambiente.” No entanto, o autor destaca que a extensão das medidas de cooperação internacional na questão ambiental após Estocolmo foi mais difícil do que o previsto, sobretudo por três questões: 1. o conhecimento sobre os problemas ambientais era insuficiente; 2. os custos de proteção ambiental são altos, e logo foram constatadas outras prioridades internacionais, sobretudo econômicas, que esfriaram o ânimo inicial; 3. a tendência das ONGs de se fixarem em fins irrealistas e em projetos grandiosos (LE PRESTRE, 2000, p. 178).

Assim, a Conferência de Estocolmo é um marco na aproximação do debate acerca do desenvolvimento com a problemática ambiental, embora tal debate seja ainda muito pautado por questões de

interesse econômico e não em uma visão mais integrada entre aspectos econômicos, sociais, culturais e naturais, como prega a ecologia humana sistêmica. Nesse sentido, o princípio 4 da Declaração de Estocolmo estabelece que:

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Toda a atividade humana, econômica e sociocultural tem uma interação com a natureza. As tensões entre sociedade e natureza têm origem distante e são, em realidade, resultado de **crises ecológicas** acumuladas. Nenhuma civilização é ecologicamente inocente, uma vez que toda a atividade humana depende da utilização de recursos naturais. Colby (1990, p. 18) salienta que o “desenvolvimento”, necessariamente, envolve a transformação dessa relação, e que nas últimas décadas percebemos que essa relação com a natureza é um dos aspectos mais importantes de qualquer estratégia de desenvolvimento humano. De fato, cada sociedade, ao longo da história da humanidade, estabeleceu um padrão específico de uso da natureza. Segundo o autor, o declínio de várias civilizações pode estar muito mais relacionado com o que hoje chamamos de “problemas ambientais” do que com os típicos problemas histórico-militares (COLBY, 1990).

Atualmente, não é mais possível abstrair os impactos que causamos na natureza, a contaminação da atmosfera, o caráter irreversível dos danos genéticos causados pelas diversas formas de poluição e, sobretudo, o perigo nuclear que apontava para a possibilidade de destruição total da humanidade, causaram um impacto na consciência humana sem comparação com outras catástrofes. A utopia imaginada por Francis Bacon, da aliança entre ciência e poder, se transformava no fantasma de suicídio coletivo, como relata Jean Paul Deléage (1993) em sua História da Ecologia. Poucos foram os povos tradicionais que viveram em harmonia com o planeta. Conforme Gray (2007, p. 23), a destruição do mundo natural não é resultado do capitalismo global, da industrialização, da “civilização ocidental” ou de quaisquer falhas de instituições humanas. Para ele, essa destruição do

mundo natural é consequência do sucesso evolucionário do primata “humano”, ou seja, ao longo de toda a história e a pré-história o avanço humano coincidiu com a devastação ecológica.

A lista de desastres ecológicos provocados pelo homem aumentou consideravelmente a partir de então, o que não deixou de suscitar, segundo o autor, novas investigações dentro da comunidade científica, de fazer evoluir as problemáticas e o centro de interesse de sua atividade. Em março de 1979 o desastre de *Three Mile Island*, nos Estados Unidos, fez cessar a construção de reatores nucleares naquele país. O caso de Seveso, na Itália, em 1976, levou à adoção de uma importante Diretiva Comunitária quanto aos acidentes químicos ampliados. A tragédia de Bhopal, na Índia, em 1984, pode ser considerada o maior símbolo das catástrofes produzidas pela aliança entre o capitalismo e a tecnociência. A catástrofe de Chernobyl, em 1986, está entre as maiores da história da humanidade. No entanto, é evidente que dois séculos de industrialização perturbaram severamente as relações frágeis e complexas que fazem que todo ser vivo esteja unido aos demais e ao meio natural que os rodeia (DELÉAGE, 1993, p.13). Deléage (1993, p. 13) conclui seu pensamento citando um clássico da ecologia política, Barry Commoner:

Quebramos o ciclo da vida transformando seus ciclos eternos em uma série linear de acontecimentos modelados pela mão do homem. Os ciclos da ecossfera sofrem muitos danos que comprovam nosso poder de destruir esse tecido ecológico, que desde milhões de anos perpetuam a vida do Planeta.

A sociedade industrial desenvolvida tornou-se maior, melhor e mais rica ao perpetuar o perigo e expandir o domínio do homem sobre a natureza (MARCUSE, 1982, p. 13). Nesse caso, o autor está se referindo especificamente à catástrofe atômica, que poderia exterminar a humanidade. Atualmente fala-se muito que estaríamos vivendo em uma sociedade de risco, de acordo com a teoria proposta por Ulrich Beck: sua obra *Risikogesellschaft*, publicada em 1986 na Alemanha, tem como pano de fundo a catástrofe nuclear de Chernobyl. Para Beck (2001, p. 43)¹², a sociedade de risco é uma sociedade da catástrofe, em que o

¹² *Dans la société du risque se dessine ainsi par sauts petits ou grands – dans le cas de l’alerte à smog, dans les cas d’intoxication, etc.-le potentiel politique des catastrophes. S’en prémunir et les gérer, voilà qui peut impliquer une réorganisation du pouvoir et des*

estado de exceção ameaça tornar-se um estado normal. No entanto, muitas questões restam escondidas pela nuvem radioativa que saiu da central nuclear naquela data fatídica. Reeves (2006, p. 91) denuncia que o professor Yuri Bandazhevsky¹³ foi condenado a oito anos de prisão na Rússia por ter estudado os efeitos patológicos de Chernobyl nas crianças.

Beck (2001, p. 40) destaca que os riscos da sociedade industrial clássica são de outro século. Para ele, os perigos ligados às formas de produção química e nucleares hiperdesenvolvidas aboliram os princípios e as categorias sobre os quais pensamos e agimos até agora – espaço e tempo, trabalho e lazer, empresa e Estado-nação, e até mesmo as fronteiras entre blocos militares e continentes.

Contudo, a dimensão catastrófica de Chernobyl não reside somente no seu aspecto espacial, geográfico e temporal, mas nos efeitos pós-catástrofe. Nós não conhecemos quase nada desse mundo “pós-apocalipse”¹⁴. O mundo de Chernobyl é um produto da tecnociência, onde os sobreviventes da tragédia foram obrigados a lidar com uma forma de desapropriação do lugar, na sua dimensão antropológica, violenta¹⁵.

A questão do lugar, ou da perda de um lugar em razão dos danos irreversíveis causados por uma catástrofe como a de Chernobyl, é um aspecto pouco considerado nas análises dos riscos ambientais. Medidas de precaução, prevenção e responsabilidade acabam permeando as decisões políticas, a legislação, as medidas de controle e de segurança sem, no entanto, internalizar a verdadeira dimensão que encerra a ocorrência de uma catástrofe, bem como os efeitos “pós-catástrofe”. Atualmente, o discurso da sociedade de risco vem sendo reproduzido sistematicamente pela doutrina jurídica brasileira sem considerar os aspectos mais profundos das questões levantadas por Beck (2001).

Os riscos invisíveis colocados por Beck (2001) talvez não sejam assim tão imperceptíveis, principalmente nos países periféricos,

attribution. La société du risque est une société de la catastrophe. L'état d'exception menace d'y devenir un état normal. (BECK, 2001. p. 43).

¹³ Youri Bandazhevsky era Reitor do Instituto de Medicina de Gómel.

¹⁴ Completamente ignorada, essa questão começa a suscitar um interesse crescente ligado à tomada de consciência que o trabalho de Svetlana Alexievitch ajudou a despertar. Nesse sentido, ver: ALEXIEVITCH, Svetlana. *La Supplication. Tchernobyl, chroniques du monde après l'apocalypse*. Paris: J-C. Lattés, 1998.

¹⁵ Mais de 4300 km² foram declarados “zona de exclusão”, em que a população foi evacuada e as atividades agrícolas interditas. Nesse sentido, ver: Tchernobyl (catastrophe de). In: DUPONT, Yves (Org.). *Dictionnaire des risques*. Paris: Armand Collin, 2004. p. 373.

diante de tantas tragédias anunciadas. O autor alerta para esse aspecto referindo-se aos processos de transferência de poluição dos países centrais para os países periféricos, iniciado, sobretudo a partir dos anos 1960: “lutamos contra o demônio da fome com o Belzebu da potencialização dos riscos”.¹⁶

No Brasil, apesar da pouca visibilidade, não faltam exemplos de catástrofes ambientais. O próprio Beck (2001) descreve o caso da Vila Parisi¹⁷, em São Paulo. Outro exemplo é o caso ocorrido em Cataguases, Minas Gerais, em 2003, noticiado pela imprensa como “o maior desastre ambiental ocorrido no Brasil”¹⁸.

Embora algumas dimensões da noção de sociedade de risco introduzida por Beck (2001) possam ser consideradas nesta pesquisa, não temos a intenção de utilizar a teoria da sociedade de risco como base. Esta pesquisa utilizará como base epistemológica a construção de um modelo de gestão ambiental na zona costeira, levando em consideração o binômio desenvolvimento/meio ambiente. Por certo que a utilização dos conceitos de ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento territorial sustentável (ao longo da pesquisa pretendemos esclarecer a utilização de tais nomenclaturas) é alvo de muitas críticas, principalmente pela banalização dos conceitos e sua utilização de forma indiscriminada por diversos setores da sociedade. Diante do caráter controvertido do debate despertado em torno de tal questão, é relevante apresentar alguns pontos do surgimento e da evolução de tais conceitos.

¹⁶ *On lutte contre le démon de la faim avec le Belzébut de la potencialisation des risques.* (BECK, 2001, p. 77).

¹⁷ A Vila Parisi, hoje extinta, localizava-se no Município de Cubatão, São Paulo. Tornou-se conhecida como “Vale da Morte” em razão das condições de extrema pobreza e dos efeitos na população da poluição industrial. Foram comprovados casos de anencefalia, câncer e outras graves doenças. Sobre os efeitos da poluição industrial no Vale da Morte, ver: NAOUM, Paulo César *et alli*. Alterações hematológicas induzidas por poluição industrial em moradores e industriários de Cubatão (SP). **Revista de Saúde Pública**. v.18, n.4. São Paulo. ago. 1984. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101984000400002&lng=pt> Acesso em: 15 out. 2006.

¹⁸ Nesse sentido ver: GONÇALVES, Veronica Korber. **O desastre de Cataguases: uma caricatura do risco.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

1.1.2 O caminho do ecodesenvolvimento

O primeiro diretor executivo do PNUMA, Maurice Strong, durante a primeira reunião administrativa do Conselho do referido Programa, em julho de 1973, lançou a idéia de *ecodesenvolvimento*, que foi sendo aprimorada (ou deturpada) ao longo do tempo. Ignacy Sachs (2007), um dos maiores pensadores sobre o ecodesenvolvimento, publicou, em 1974, um texto considerado a base das idéias que conformam a noção de ecodesenvolvimento. Nesse artigo, intitulado “Ambiente e estilos de desenvolvimento”, o autor atesta que o ambiente é uma dimensão do desenvolvimento e, portanto, deve ser internalizado em todos os níveis de tomada de decisão. Para tanto, deve ser estabelecida uma nova articulação entre as ciências do homem e as ciências naturais, com a finalidade de apreender a interação dos processos naturais e sociais, nos quais o homem é simultaneamente sujeito e objeto: “um sujeito consciente de pertencer à natureza e consciente do seu futuro” (SACHS, 2007, p. 56). Sachs (2007) salienta a ambiguidade do termo “meio ambiente” e as suas diversas acepções, que para ele abrangem, de um lado, os recursos naturais existentes no planeta e, de outro, a qualidade do ambiente, sendo que ambas as definições devem ser consideradas pelos planejadores de processos de desenvolvimento. A primeira sensibilizará o planejador para as relações entre processos naturais e processos sociais, enquanto a segunda irá se concentrar na qualidade do ambiente propriamente dito. Sachs (2007, p. 64) conclui que: “o ecodesenvolvimento é um estilo de desenvolvimento que em cada ecorregião insiste na busca de soluções específicas para os seus problemas particulares, levando em conta não só os dados ecológicos, mas também os culturais, bem como as necessidades imediatas e de longo prazo.

Vieira (2001, p. 54) relata que a Declaração de Cocoyoc, de 1974, e o Relatório “*Que Faire?*”, apresentado no final do ano de 1975 pela Fundação DAG HAMMARSKJOLD atualizaram o modelo esboçado por Sachs, mas sem referir o termo ecodesenvolvimento de forma explícita. O Relatório “*Que Faire?*”, elaborado para a 7ª Conferência Extraordinária das Nações Unidas, faz referência a termos como “outro desenvolvimento” e “desenvolvimento endógeno”, e seguiu a pauta da Conferência de Estocolmo, ou seja, trabalhar a dicotomia “meio ambiente” e “desenvolvimento”, demonstrando não

haver incompatibilidade entre ambos, mas limites ecológicos. Outro desenvolvimento, um novo sistema de relações internacionais e a reforma das Nações Unidas são questões chaves levantadas pelo Relatório para o início de um processo de mudança do sistema internacional. Do ponto de vista da política internacional, poucos passos foram dados no sistema das Nações Unidas nesse sentido. Por outro lado, o Relatório identificou dez pontos a serem trabalhados para reforçar essa mudança no sistema internacional no sentido de alcançar um “outro desenvolvimento”. São dez pontos: 1. Erradicar a pobreza; 2. Estimular a capacidade do terceiro mundo para um desenvolvimento autônomo; 3. Fortalecer as estruturas econômicas, sociais e políticas do terceiro mundo; 4. Aumentar a viabilidade de acesso aos gêneros alimentícios; 5. Reorientar a ciência e a tecnologia para outro desenvolvimento; 6. Desenvolver informação pública; 7. Redefinir as políticas de transferências internacionais de recursos; 8. Estabelecer uma autoridade internacional para gerir o patrimônio comum da humanidade; 9. Adaptar o sistema das Nações Unidas para as novas necessidades; 10. Promover o acesso à justiça e o respeito aos direitos humanos (DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION, 1975, p. 13).

O Relatório reconhece o conflito entre o meio ambiente e as políticas de desenvolvimento promovidas até então, destacando que, para alcançarmos um “outro desenvolvimento”, a preservação do meio ambiente deve andar junto com a satisfação das necessidades, que precisam, por sua vez, ser repensadas. Para os autores do Relatório, o que existe de mais harmonioso na relação entre a sociedade e o seu meio ambiente natural é a riqueza inexplorada de possibilidades. O conceito de **ecodesenvolvimento** resgata uma autonomia local, segundo a qual a solução de muitos dos problemas ambientais pode ser encontrada por cada comunidade nas bases dos recursos de cada ecossistema, abrindo uma vasta perspectiva de satisfação de várias necessidades, além de incluir um sentimento de controle do seu próprio destino (DAG HAMMARSKJOLD FOUNDATION, 1975, p. 37).

No entanto, o Relatório não obteve a repercussão esperada. A proposta de um “outro desenvolvimento”, centrado nos pilares do respeito ao meio ambiente, na autonomia local e na satisfação das necessidades, acabou perdendo espaço para a discussão que dominou a década de 1970 no cenário das Nações Unidas a respeito da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Nesse sentido, mais uma vez impera a dicotomia entre meio ambiente e economia. É possível perceber que, embora haja um discurso cada vez mais amplo no sentido de demonstrar que a busca por melhores condições ambientais deva

fazer parte do desenvolvimento econômico, na prática as políticas adotadas passam ao largo dessa discussão e reforçam justamente uma incompatibilidade entre tais questões.

A adoção da declaração sobre a instauração de uma nova ordem econômica internacional (NOEI), em 1974, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, propôs o restabelecimento de regras econômicas internacionais. A adoção de tal declaração, complementada pela adoção da Declaração dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, de dezembro de 1974, faz parte de um amplo movimento: o dos países não-alinhados, iniciado em 1955 com a Conferência de Bandung¹⁹, quando, pela primeira vez, Estados do chamado terceiro mundo se reuniram numa conferência sem a participação dos Estados europeus, dos Estados Unidos e da União Soviética. O principal tema da Conferência foi a condenação do colonialismo, seguido da discussão a respeito da chamada coexistência pacífica. Começou, então, a surgir a idéia de que os países do terceiro mundo devem buscar uma via alternativa para o seu desenvolvimento. A Conferência de Bandung é a primeira de uma série de conferências realizadas durante a década de 1960, dando início ao movimento do não-alinhamento, que abarcou não só os países afro-asiáticos, mas também outros países do que se passou a denominar “terceiro mundo”. Nesse sentido, Watson (2004, p. 414) afirma que:

Sob a liderança da Índia e da China, os Estados recentemente independentes proclamaram o objetivo do não alinhamento, num congresso em Bandung e em vários congressos subsequentes. Eles se chamaram de terceiro mundo, como diferente dos dois sistemas hegemônicos. A atração anti-imperial do conceito de terceiro mundo foi forte o suficiente para trazer os Estados latino-americanos para o âmbito do bloco não alinhado.

Na época, diante do confronto cada vez maior entre os chamados países do Norte e os países do Sul (ou terceiro mundo, como referem alguns documentos e analistas internacionais), estes resolveram se organizar para fazer valer seu ponto de vista, sobretudo nas questões

¹⁹ São os países asiáticos que tomam a iniciativa da Conferência de Bandung, antiga capital da Indonésia, sendo que esta conferência realiza-se num contexto muito especial: o fim das guerras da Coreia e da Indochina e o contencioso sino-indiano sobre o Tibet. (VAISSE, 1995, p. 59).

vinculadas ao desenvolvimento. Embora o foco deste trabalho não seja discutir a questão do direito ao desenvolvimento e às políticas adotadas nas Nações Unidas com relação ao tema, é essencial mencionar tais questões, uma vez que um dos objetivos é justamente demonstrar que políticas de meio ambiente e economia não podem ser trabalhadas de forma estanque e, para tanto, o tema do desenvolvimento, através da retomada do ecodesenvolvimento, pode representar a ponte para a superação dessa dicotomia.

É importante salientar que a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento nasceu em 1964, o que demonstra que antes mesmo da Conferência de Estocolmo o tema do desenvolvimento já fazia parte da agenda internacional, vinculado, entretanto, ao comércio, ou seja, sem considerar a problemática ambiental. Em 1970, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou, por meio da Resolução 2626/XXV, de 24 de outubro, a segunda década para o desenvolvimento a partir de uma estratégia em que o desenvolvimento deveria ser construído de maneira global e integrada (RIST, 2001, p. 234). Isso demonstra que a percepção da chamada crise ambiental foi sendo construída ao longo das últimas décadas até culminar na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992.

Apesar de importantes indicativos de aumento da discussão e de preocupação com meio ambiente nas décadas de 1960 e 1970, esse período acabou sendo marcado muito mais pela agenda exclusivamente econômica do que ambiental em razão da NOEI e de outras questões, como a crise do petróleo de 1973 e o acirramento da Guerra Fria durante esse período. Rist (2001) afirma que a NOEI não fez nada além de reforçar a ordem econômica antiga e não propôs quase nada de novo para a promoção do desenvolvimento diferente do pensamento econômico dominante. O autor aponta três noções, intimamente relacionadas, como base do pensamento da NOEI: 1. O crescimento econômico; 2. A expansão do comércio internacional; 3. O aumento da ajuda negociada pelos países industrializados (RIST, 2001, p. 243). Todas as medidas propostas, segundo o autor, visam a satisfazer essa tríplice exigência. Assim, resta evidente que:

Embora a NOEI tenha sido percebida no momento da sua proclamação como a expressão de revolta do terceiro mundo, ela propôs, de fato, realizar o que o capitalismo mundial sonhava há muito tempo: integrar melhor os países periféricos ao

sistema com a finalidade de assegurar seu crescimento contínuo²⁰ (RIST, 2001, p. 244).

Na década seguinte, a comunidade internacional, preocupada com as questões econômicas internacionais, com as tensões Leste-Oeste e decepcionada com a falta de impacto das conferências internacionais, parecia se afastar das preocupações ambientalistas da década anterior (LE PRESTRE, 2000, p. 182). No entanto, a década de 1980 foi marcada por uma volta da agenda ambientalista, tanto no plano internacional como no plano interno dos Estados, o que culminou na grande Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro.

Outro marco importante na discussão entre meio ambiente e desenvolvimento e, conseqüentemente, na construção social da crise ambiental, é o Relatório Brundtland, ou Relatório Nosso Futuro Comum, publicado em 1987 pelas Nações Unidas, propondo uma redefinição dessa discussão e uma reconciliação entre a proteção ambiental e a promoção do desenvolvimento por meio do conceito de desenvolvimento sustentável. O Relatório foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, chefiada à época pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Basicamente, o documento vincula os problemas ambientais à pobreza, ou seja, os países desenvolvidos teriam políticas ambientais mais rigorosas e melhor qualidade ambiental. Portanto, devem-se proporcionar condições de crescimento econômico aos países menos desenvolvidos para que estes também alcancem sua qualidade ambiental (NOSSO FUTURO COMUM, 1998, p.21).

O termo “desenvolvimento sustentável”, contudo, não é uma novidade colocada pelo Relatório e pode ser considerado uma faceta da idéia de ecodesenvolvimento apresentada por Sachs em 1974. A referência à expressão “desenvolvimento sustentável”, ou “desenvolvimento durável”, é feita pela primeira vez em uma reunião da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), em 1980. Montibeller Filho (2008) refere que na Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento, realizada pela IUCN em Ottawa, em 1986, foi introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável e equitativo, balizado pelos seguintes princípios: “integrar a conservação

²⁰ Alors que le NOEI a été perçu – au moment de sa proclamation – comme l’expression de la «révolte du Tiers Monde», il propose e fait de mettre en place ce dont le capitalisme mondial rêve depuis longtemps: mieux intégrer les pays périphériques au système au fin d’assurer sa croissance continue.

da natureza e do desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e respeitar a diversidade cultural; manter a integridade ecológica” (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 54). O Relatório Brundtland retoma esse conceito dando-lhe a seguinte definição: “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1998, p.9).

Embora o termo desenvolvimento sustentável passe a ser identificado com a idéia de ecodesenvolvimento, é possível afirmar que a concepção de ecodesenvolvimento elaborada por Sachs (1974) e aprimorada por outros pesquisadores do campo das ciências ambientais é mais abrangente. Enquanto o “desenvolvimento sustentável” estaria baseado em uma equidade inter e intrageracional, o “ecodesenvolvimento” pressupõe uma dinâmica sistêmica de diversos fatores no sentido de buscar um desenvolvimento que valorize o potencial dos recursos naturais e humanos em cada contexto regional específico, minimizando os custos sociais e ecológicos e promovendo a autonomia das populações locais, de acordo com os seguintes critérios: satisfação das necessidades básicas e promoção da equidade; prudência ecológica; valorização da participação e da autonomia; viabilidade econômica (VIEIRA, 1995, p.58).

De qualquer forma, o Relatório Brundtland aprofundou questões sobre a sustentabilidade que fortalecerão sobremaneira as ideias lançadas pelo ecodesenvolvimento, e sugeriu a relação entre as questões ambientais e os temas de segurança internacional, como afirmam os seus autores: “A noção de segurança, tal como tradicionalmente entendida – em termos de ameaças políticas e militares à soberania nacional – tem de ser ampliada para abranger os efeitos cada vez mais graves do desgaste ambiental em nível local, nacional, regional e mundial” (NOSSO FUTURO COMUM, 1998, p. 21). Para Villa (1999), o Relatório demonstrou que o meio ambiente não existe como uma esfera desvinculada de ações, ambições e necessidades humanas, surgindo daí a estreita relação entre meio ambiente e segurança, ou os vínculos entre pobreza, desigualdade e deterioração ambiental. Essas relações são colocadas no documento sob uma ótica dinâmica que envolve pressão sobre o meio ambiente, gerada nas tensões políticas e nos conflitos militares, incluindo sempre o potencial conflito termonuclear, mas também a pressão gerada na produção e utilização de armas convencionais, biológicas e químicas, bem como as migrações maciças de refugiados (VILLA, 1999, p. 147). Desse modo, o Relatório

colocou o tema da “ingerência ecológica” na pauta política internacional, sobretudo em relação às ameaças ambientais aos recursos de uso comum. Há uma evolução da questão ambiental entendida como limite ao crescimento para a questão ambiental como risco para a humanidade e, conseqüentemente, a vinculação do meio ambiente às questões de segurança.

Rist (2001) aponta uma série de críticas ao Relatório, sendo que a maior contradição do documento estaria no fato de que a política de crescimento econômico, preconizada pela redução da pobreza e pela manutenção da estabilidade do ecossistema, não difere daquela que historicamente só fez aumentar as diferenças entre os ricos e os pobres, colocando em perigo o meio ambiente em razão dos diferentes ritmos de crescimento determinados pelo uso dos recursos naturais (RIST, 2001, p. 303). Quanto às medidas sugeridas, elas se dividem em apelos razoáveis, como aumentar o auxílio internacional a projetos que respeitem o meio ambiente, ou em apelos solenes a gerir de maneira mais eficaz os recursos disponíveis. A Comissão Brundtland faz recomendações generosas direcionadas a todos indistintamente: organismos internacionais, governos, ONGs e indivíduos. Todos são chamados a agir, mas a Comissão indica somente medidas paliativas, como reciclar e racionalizar, e não mudanças radicais (RIST, 2001, p. 304).

O Relatório Brundtland, entre as suas várias conclusões, recomendou à ONU a elaboração de uma declaração universal sobre a proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável e, posteriormente, a realização de uma conferência relativa ao tema. Assim é que através da Resolução 44/228 de 22 de dezembro de 1989 a Assembléia Geral das Nações Unidas convoca os seus Estados-membros para a realização da Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD/92 – que aconteceu no Rio de Janeiro, em junho de 1992, marcando os vinte anos da Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano de 1972. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 45).

A década de 1990 inicia com a realização de duas grandes Conferências das Nações Unidas sobre temas que sempre ocuparam um papel secundário nas discussões políticas internacionais: meio ambiente e direitos humanos. Em 1992 aconteceu a CNUMD e, em 1993, a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos. Esse destaque alcançado

por temas até então marginais é atribuído ao fim da Guerra Fria²¹, que permitiu a criação de um cenário de aproximação entre os Estados para discussão de temas de interesse global, como os direitos humanos e o meio ambiente. A CNUMD/92, também conhecida como RIO/92 ou ECO/92, é considerada uma verdadeira conferência mundial pelo número de países e representações envolvidas. Foram 178 Estados, oito mil delegados, dezenas de organizações internacionais, três mil representantes de organizações não-governamentais (ONG's) credenciadas, mais de mil ONG's num fórum paralelo e nove mil jornalistas. Na sessão final, 103 chefes de Estado e de governo estavam sentados ao redor de uma mesa, o que constitui a maior assembléia de chefes de governo e de Estado na história, até a celebração do 50º aniversário da ONU, no outono de 1995 (LE PRESTRE, 2000, p.201). Foram aprovados durante a realização da Conferência importantes documentos, entre os quais, a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21.

A Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é um conjunto de 27 princípios que deveriam orientar as políticas públicas dos Estados signatários com relação ao meio ambiente. É considerada um documento de consenso, mas de cunho muito mais político do que jurídico. Ficou distante daquilo que recomendava o Relatório Brundtland – uma carta que estipularia as novas diretrizes que deveriam regular as relações internacionais – mas, por outro lado, estabeleceu alguns princípios de grande repercussão, como o Princípio de Precaução (Princípio 15), um dos instrumentos propostos nessa pesquisa como fundamento de uma gestão ambiental baseada na prudência ecológica, como sustenta o ecodesenvolvimento.

A Declaração do Rio reafirma o conteúdo da Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, de 1972, e, apesar do adjetivo “humano” ter desaparecido do nome oficial da Conferência e consequentemente da Declaração, o documento produzido no Rio de Janeiro não deixou de lado a visão antropocêntrica do documento anterior, conforme se depreende do Princípio 1: “Os seres

²¹ *Las relaciones internacionales, tal como se conocieron hasta el fin de la Guerra Fría, correspondieron a una situación que dejó de existir con la desaparición de la Unión Soviética y del mundo socialista. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial la arena internacional estuvo dividida en dos bandos enfrentados virtualmente y un tercer espacio compuesto de Estados-naciones que, sin estar directamente comprometidos en esa rivalidad principal, de alguna o de otra manera dependían de lo que ocurriría o dejaba de ocurrir en el conflicto principal* (ORTIZ, 2004, p. 155). O conflito principal ao qual se refere o autor é a rivalidade estabelecida entre o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos e, o bloco comunista, liderado pela então União Soviética.

humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 593). As questões de desenvolvimento e de promoção da cooperação entre os países continuarão dando o tom das discussões. A Declaração reafirma o conceito de desenvolvimento sustentável assim como foi apresentado pela IUCN em 1986 e referido no Relatório Brundtland, em seu Princípio 3: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento das gerações presentes e futuras” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 594). Ao longo dos demais princípios contidos na Declaração do Rio, o termo desenvolvimento sustentável é reiterado inúmeras vezes.

A Agenda 21, por sua vez, é um plano de ação da CNUMD/92, ou seja, foi por meio dela que ocorreu a elaboração de um detalhado plano de ação das políticas a serem empreendidas pelos Estados em relação às questões ambientais. Trata-se de um documento composto de 40 capítulos e, como salienta Le Prestre (2000, p. 47): “[...] a Agenda 21 aparece como uma lista maçuda dos desejos do sistema da ONU, de certas ONGs e dos grupos de Estados específicos nas questões do ambientalismo e do desenvolvimento”. Assim como a Declaração do Rio, a Agenda 21 não é um documento jurídico impositivo, e sim um documento de consenso político a respeito de temas de interesse comum dos Estados. No que tange ao tema dessa pesquisa, além da Seção I (Dimensões econômicas e sociais) interessa particularmente o capítulo 17 da Seção II (Conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento), que trata da “Proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares – inclusive mares fechados e semifechados – e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de recursos vivos” (AGENDA 21, 2001, p. 287). O capítulo 17 estabelece os direitos e as obrigações dos Estados e oferece a base internacional sobre a qual devem apoiar-se as atividades voltadas para a proteção e o desenvolvimento sustentável do meio ambiente marinho e costeiro, bem como os seus recursos. Para tanto, exige que os Estados adotem novas abordagens de gerenciamento e desenvolvimento marinho e costeiro nos planos nacional, sub-regional, regional e mundial, marcadas pela integração, do ponto de vista de conteúdo, e também pela precaução e pela antecipação, de acordo com as seguintes áreas de programas:

a) gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas econômicas exclusivas; b) proteção do meio ambiente marinho; c) uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto-mar; d) uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional; e) análise das incertezas críticas para o manejo do meio ambiente marinho e a mudança do clima; f) fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional; g) desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas. (AGENDA 21, 2001, p.288).

Apesar dos discursos e dos documentos elaborados durante e após a CNUMD/92, que apontavam para a solução dos problemas agendados através da junção de duas idéias amplamente divulgadas e aparentemente aceitas por todos – cooperação internacional e desenvolvimento sustentável –, os resultados concretos contrariaram totalmente essa retórica (LEIS, 2001, p. 25). Com relação à Agenda 21, por exemplo, foi muito difícil obter fundos para o seu financiamento, o que impossibilitou a implementação do que seria o plano de ação da conferência, como já referido. Contudo, o documento representa um importante instrumento de gestão ambiental, principalmente para o estabelecimento de mecanismos de ordenamento do território com base nos pressupostos do ecodesenvolvimento, ou seja, uma gestão integrada, participativa, pro-ativa e preventiva, tema que será abordado no desenvolver deste trabalho.

Para concluir, o final da década de 1980 e a década de 1990 foram marcados pelo Relatório Brundtland e pela CNUMD/92, que colocaram em pauta o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Rist (2001) sustenta que de qualquer forma esses dois grandes acontecimentos deram visibilidade internacional aos “problemas do meio ambiente” que são, sobretudo, os problemas que a sociedade industrial coloca ao meio ambiente, e não o inverso, como se fez acreditar muitas vezes (RIST, 2001, p. 313). Para o autor, o Relatório Brundtland, apesar de introduzir algumas questões relevantes, já mencionadas, nada mais fez do que reforçar uma “diplomacia de terminologia”²², principalmente em razão da difusão do termo

²² A expressão “diplomacia de terminologia” é referida para indicar o uso constante de oximoros, sobretudo em documentos internacionais. Oximoro é uma figura de linguagem que

“desenvolvimento sustentável”. A contradição não está apenas no jogo de palavras, mas nas atitudes. Rist sustenta que o “desenvolvimento sustentável” não passa de uma camuflagem que tenta creditar à necessidade de desenvolvimento um valor supremo já reconhecido ao meio ambiente. (RIST, 2001, p. 317).

Em 2002, as Nações Unidas mais uma vez convocam os seus Estados membros para uma nova cúpula mundial sobre as questões ambientais. De 26 de agosto a 4 de setembro os Estados membros da ONU reuniram-se em Johannesburgo, África do Sul, para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, referida também como Rio + 10. Essa Conferência, embora não tenha repercutido da mesma forma como as suas antecessoras – Estocolmo/72 e Rio/92 –, não pode deixar de ser referida como um dos marcos na percepção da crise ambiental. No entanto, a Conferência acabou sendo considerada um fracasso em razão da amplitude dos temas colocados em discussão e pela falta de sistematização na abordagem desses temas. O foco da Conferência foi colocado nos seguintes temas: mudança dos padrões de produção e consumo; erradicação da pobreza; manejo de recursos naturais; desenvolvimento sustentável. A expectativa dos participantes estava na elaboração e adoção de três importantes documentos: uma declaração política com compromissos para a implementação do desenvolvimento sustentável; um programa de ação para orientar a efetivação dos compromissos políticos e uma compilação de novos compromissos e iniciativas para ações em esfera nacional e regional.

O resultado da Conferência ficou muito aquém do esperado: os progressos e o comprometimento com medidas mais efetivas para a implementação de uma política ambiental internacional foram mínimos. A imprensa internacional divulgou amplamente a Conferência como um “grande fracasso”, ameaçando inclusive a realização de outras cúpulas mundiais para a discussão de temas de interesse global como o meio ambiente. É o que se depreende da seguinte manchete, vinculada pela Folha de São Paulo ao final da Conferência:

Fracasso da Rio +10 ameaça realização de outras cúpulas ambientais. Dez anos depois da ECO-92, no Rio de Janeiro, cujos frutos foram praticamente nulos, os representantes de 191 países não souberam ou não quiseram mudar em Johannesburgo o rumo do mundo, onde a pobreza

se multiplica e a destruição ambiental põe em perigo a sobrevivência do planeta (PRESSE, 2002, p. 1, grifo do autor).

Os Estados Unidos, sob o comando de George W. Bush foram, em grande parte, responsáveis pelo descrédito da Conferência por não aderir ao Protocolo de Quioto. É importante salientar que, durante a realização da Conferência do Rio, o governo norte americano aderiu amplamente à discussão da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, onde está inserido o Protocolo de Quioto. O que ocorreu de 1992 a 2002 foi uma mudança na orientação da política externa norte americana em relação à agenda ambiental, principalmente em razão da mudança de governo. Na época da realização da Rio 92, os EUA estavam sob o comando do Presidente Bill Clinton e de seu vice Al Gore, mais sensíveis ao tema ambiental.

De modo geral, a Conferência evidenciou mais problemas do que medidas para a solução dos problemas ambientais. Le Prestre (2000, p. 253) salienta que, apesar das mudanças sistêmicas após a Conferência de Estocolmo, o discurso ambientalista dos países do Norte e do Sul reflete uma continuidade de interesses e de percepções, mesmo que tenham ocorrido algumas mudanças significativas. Os países desenvolvidos definem sempre seus problemas ambientais como essencialmente ligados à industrialização e mostram-se reticentes quanto ao impacto comercial de medidas de proteção.

As Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente apenas reforçaram os conflitos potenciais entre o crescimento econômico, a redução da pobreza e a proteção dos ecossistemas, entre o controle da poluição e a conservação dos recursos naturais ou entre as necessidades humanas e a conservação dos recursos naturais. De um lado estavam os países do Sul, reafirmando um direito ao desenvolvimento; de outro, os países do Norte, receosos de perder acesso a mercados em nome de medidas de proteção ambiental. Mesmo que tal discurso tenha alcançado o seu auge na década de 1970, ainda hoje ele faz eco nas discussões sobre o tema. Um importante documento que marcou essa dicotomia foi a Declaração de Cocoyoc, adotada no México em 1974, em um encontro promovido pelo UNEP e pela UNCTAD.

A Declaração de Cocoyoc acusava os países ricos de destruir e desperdiçar recursos naturais do terceiro mundo e afirmava a soberania nacional sobre os recursos naturais. Além disso, a Declaração também apontava para os problemas entre as relações econômicas dos países e

seus modelos de consumo, criticando os discursos dos países do Norte, que apontavam o crescimento demográfico dos países do Sul como um dos principais fatores de degradação ambiental. Nesse sentido:

population growth is, of course, one element in the growing pressures on world supplies. The planet is finite and indefinite multiplication of both numbers and claims cannot be endlessly sustained. Moreover, shortages can occur locally long before there is any prospect of a general exhaustion of particular resources. A policy for sane resource conservation and for some forms of management of ultimately scarce resources within the framework of new economic order must soon replace today's careless capacity. But the point in the existing world situation is that the huge contrasted in per capita consumption between the rich minority and the poor majority has for more effect than their relative numbers on resource use and depletion. We can go further. (COCOYOC DECLARATION, 1974, p. 2).

É possível estabelecer uma relação entre as críticas apontadas pela Declaração de Cocoyoc e as recentes declarações dos atuais representantes das Nações Unidas e do Banco Mundial a respeito da crise mundial de alimentos para evidenciar que os problemas levantados desde a década de 1970 sobre meio ambiente e desenvolvimento continuam mais presentes do que nunca. O Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, afirmou que o mundo enfrenta hoje três crises simultâneas e interligadas: dos alimentos, do clima e do desenvolvimento, para as quais são necessárias soluções integradas. O presidente do Banco Mundial, Robert Zoellic, por sua vez, declarou que a atual crise é uma oportunidade para que o mundo consiga alcançar um caminho de desenvolvimento no longo prazo, mas que para isso é necessário um comprometimento por parte dos países ricos por mais investimentos. (WASSERMANN, 2008).²³

Se em 1972 os países do Sul identificaram a poluição com a pobreza, tornando o desenvolvimento econômico uma condição prévia do progresso ecológico, hoje o discurso não é muito diferente. Apesar das desigualdades internacionais estarem cada vez mais relativizadas, principalmente na esfera ambiental, já que os “danos” ambientais

²³ Reunião do G8 realizada na Ilha de Hokkaido, Japão, em julho de 2008. (WASSERMANN, 2008).

independem de fronteiras, a dicotomia Norte x Sul continua dando a tônica na agenda ambiental.

Há certa crítica à posição dos países em desenvolvimento por defenderem um discurso essencialmente antropocêntrico, ou seja, o meio ambiente não tem sentido senão com relação ao ser humano. Para os países em desenvolvimento cabe, antes de tudo, proteger o ser humano da fome, da doença e da pobreza (LE PRESTRE, 2000, p. 254). Por outro lado, os países desenvolvidos continuam sustentando um modelo de desenvolvimento econômico totalmente antropocêntrico, embora em alguns setores da política ambiental sustentem uma posição um tanto conservacionista, baseada em valores “biocêntricos”. Na verdade, são apenas dois lados do antropocentrismo ou da exploração da natureza: os países do Sul buscam o tão almejado “desenvolvimento” pelo aumento da industrialização, do comércio e consequentemente da exploração de seus recursos naturais, e os países do Norte buscam acesso a mercados e satisfação do seu mercado de consumo, o que consequentemente eleva a degradação ambiental, mesmo que fora de seu território. É interessante o exemplo narrado por Le Prestre (2000, p. 256) com relação à política florestal da Malásia:

A Malásia oferece um exemplo extremo de certa concepção do progresso da humanidade. Diante das críticas à sua política florestal, seus representantes denunciaram o “romantismo ocidental” das ONGs que militam em favor do direito dos povos autóctones a viver em seu meio florestal. Os dirigentes malaios, em contraste, falam de desenvolvimento, isto é, de fornecimento de cuidados médicos, de educação e de trabalho para os povos da floresta. Mas este direito ao desenvolvimento não é somente o direito ao bem estar, de que é dotado cada indivíduo, mas também o direito dos Estados.

Essa defesa dos países do Sul do seu direito ao desenvolvimento não significa, entretanto, uma rejeição à agenda ambientalista, assim como o discurso de proteção ambiental dos países do Norte não significa que estes irão cooperar para a implementação de políticas ambientais, e, sobretudo comerciais, menos degradantes. Por isso, o incentivo de mecanismos locais de desenvolvimento baseados na sustentabilidade podem representar uma alternativa ao modelo econômico dominante, ou seja, buscar a interação entre os sistemas naturais e os sistemas sociais como forma de garantir a sustentabilidade.

É preciso enfrentar os condicionantes estruturais da crise socioambiental para além da economicidade e da tecnocracia. Em relatório apresentado pelo UNRISD – *United Nations Research Institute for Social Development* – o qual constitui uma ampla análise dos maiores problemas sociais do mundo e a sua relação com as principais mudanças que aconteceram na política e na economia mundiais nos últimos anos, ficou demonstrado que a globalização alterou radicalmente a escala e a natureza dos problemas sociais (UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT, 1995). O relatório tenta apontar qual o impacto nas esferas locais, nacionais e internacionais desse processo de globalização e sugere mudanças institucionais no sentido de guiar de forma mais coesa o processo de globalização.

Os dados do relatório demonstram que as políticas econômicas²⁴ levadas a cabo por organismos como o Banco Mundial, por exemplo, acentuaram a pauperização e consequentemente o agravamento dos problemas socioambientais. Assim como em documentos anteriores publicados pelas Nações Unidas, diversos institutos de pesquisa e denúncias de ONG's, o relatório aponta para o papel devastador de transnacionais que migram de países onde a legislação ambiental tende a ser mais dura para países onde a legislação é menos restritiva e o sistema de controle dos danos ambientais é menos eficiente. Mais uma vez fica comprovado o comércio internacional de lixo tóxico, a migração de empresas de celulose dos países do Norte para os países do Sul e o aumento de acidentes ambientais relacionados a atividades de diversas empresas multinacionais, a exemplo do já referido caso de Bhopal. Segundo Diegues (2008, p. 138), algumas dessas transnacionais tentam melhorar sua imagem relativa à questão ambiental, mas muitas outras continuam com suas condutas danosas ao meio ambiente, com graves efeitos na saúde das populações mais desprotegidas, comumente com a concordância tácita de governos nacionais que pretendem alcançar o crescimento econômico a qualquer custo²⁵.

²⁴ Dentro do discurso da globalização, tão difundido nas últimas décadas, esta a redução do papel do Estado em áreas como a saúde, educação e meio ambiente (HIRST, THOMPSON, 1997).

²⁵ A pesquisa da questão do desenvolvimento é vasta na literatura e representada por diversas correntes e acepções, uma das mais recentes e interessantes é a análise apresentada pelo economista indiano Amartya Sen, na sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, pela qual recebeu o Nobel. Para ele, “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo

Como bem coloca Riutort (2004, p. 104) a multiplicação de conferências internacionais consagradas aos temas de interesse mundial, tendo como carro de frente o meio ambiente (da RIO-92 à Johannesburgo-2002), contribuíram fortemente para inscrever o tema na agenda política. No entanto, o autor alerta para o fato da mediatização do tema, ou seja, se depois dos anos 1970 o meio ambiente tornou-se uma causa social e política, cada vez mais visível, isso aconteceu em grande parte devido a inserção do tema na mídia que, por sua vez, contribui para colocar a questão ambiental entre as preocupações quotidianas das pessoas. Paradoxalmente, o aumento da mobilização das associações em defesa do meio ambiente e o reconhecimento público da questão podem levar à sua despolitização progressiva, metamorfoseando a problemática ambiental em uma questão consensual (RIUTORT, 2004, p.105).

Nesse sentido, a idéia de “desenvolvimento sustentável” contribuiu sobremaneira para a construção desse “consenso” em torno da problemática ambiental. Mesmo que haja uma certa variação entre qual é o tema da “vez” (mudanças climáticas, “guerra” pela água, caça as baleias...) há, inegavelmente, um certo apelo tanto dos governos, como do setor privado (ambos alavancados pela mídia) em “salvar o planeta”. Nas palavras de Riutort (2004, p. 104):

O sucesso do “desenvolvimento sustentável” conduziu a uma certeza por parte das empresas que, de “etiquetas verdes” a “produtos bio”, entraram no mercado publicitário: Carrefour comunica doravante sobre o slogan do “melhor consumir”, o gigante nuclear francês Areva comprova a sua ligação à natureza patrocinando o viveiro *Défit français*, enquanto a TotalFinaElf, para “lavar-se” do naufrágio do Érika de 1999, se lançou ao mecenato eco-marinho²⁶.

Exemplos similares ao caso francês não faltam no Brasil e no mundo. Em pesquisa realizada sobre a Convenção sobre o Comércio

nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo a maioria” (SEN, 2000, p.18).

²⁶ Le succès du “developpement durable” conduit à une surenchère de la part des entreprises qui, de “labels verts” en “produits bio”, s’activent sur le terrain publicitaire: Carrefour communique désormais sur le créneau du “ mieux-consommer”, le géant du nucléaire français Areva prouve son attachement à la nature en sponsoriant le voilier Défi français, alors que TotalFinaElf, pour se “laver” du naufrage de l’Erika survenu en 1999, se lance dans le mécénat eco-marin.

Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), Martins (2006, p. 12) relata que:

Uma propaganda de cartão de crédito, veiculada na televisão brasileira, mostra um viajante que, sem poder controlar o balão no qual está voando, cai em algum ponto do Estado do Pará, em meio à floresta amazônica. Sem nenhum dinheiro no bolso e contando apenas com um cartão de crédito, o viajante é surpreendido por um papagaio que, sorrateiramente, rouba-lhe o tal cartão.

Desesperado, o viajante entra numa mercearia, casualmente localizada no meio da floresta, e lá, também por acaso, encontra o papagaio e o cartão que lhe fora roubado. A cena é interrompida pela voz do narrador, que anuncia:

- Bicho de estimação: R\$ 60,00 no débito.

O viajante reaparece, desta vez soltando o papagaio que, ao se ver livre, sai voando pela floresta. Neste momento, a voz do narrador volta para anunciar:

- Soltar os bichos: não tem preço!

Apesar do publicitário haver tentado tornar a propaganda “politicamente correta” ao transmitir aos telespectadores que libertar os animais é muito mais valioso do que tê-los presos, como animais de estimação, o verdadeiro recado já havia sido passado: hoje, pode-se comprar de tudo, de passagens para uma viagem de balão a bens de consumo... Bens de consumo? Sim, a referida propaganda nada mais faz do que mostrar que até mesmo os animais já foram transformados em bens de consumo, acessíveis àqueles que puderem e que se dispuserem a pagar os valores de mercado conferidos a estes bichos.

Longe de tornarem-se incompatíveis, os “caminhos” ambientais e financeiros poderão conciliar-se, sobretudo quando se coloca o primeiro a serviço do segundo (RIUTORT, 2004, p.105). Assim, pensar o modelo de gestão dos recursos naturais em áreas especiais de proteção ambiental, objeto desta pesquisa, coloca em discussão mais uma vez a velha dicotomia entre desenvolvimento

econômico e proteção ambiental. Resta evidenciado o problema entre a sobreposição de dois regimes de gestão: de um lado, a mineração; de outro, as áreas especialmente protegidas.

Resgatar o conceito de ecodesenvolvimento e aplicá-lo a gestão das zonas costeiras e, em especial, ao caso da Barra do Camacho, não significa ignorar que este é um conceito em disputa. Em outras palavras, não é porque o conceito vem sendo apropriado por diversos setores em nome de interesses não tão nobres, que devemos ignorá-lo. O objetivo desta pesquisa é através da matriz do ecodesenvolvimento, proposta por Ignacy Sachs (1974) e aperfeiçoada por outros teóricos da ecologia humana sistêmica, fortalecer o sistema de gestão dos espaços especialmente protegidos através da participação da comunidade inserida nestes espaços. Medeiros (2004, p.159) salienta que o uso de espaços de esfera pública serve para concretizar e incentivar a população a assumir uma posição ativa como parte do problema e da solução do problema. Nas palavras da autora:

Normas e direitos oriundos dos questionamentos propiciados pelo uso dos espaços de esfera pública ao lado da interpretação sistemática destas normas, podemos criar o melhor direito de proteção ao meio ambiente ou uma forma de pô-lo em prática mediante uma correta aplicação. A importância dos espaços para a discussão alicerçam-se no poder comunicativo realçado por Habermas, valendo-se da ética do discurso, na qual se pressupõe o questionamento de um fato, no caso a proteção do meio ambiente, no que diz com a sua verdade, autenticidade e justiça. Desta forma, não sendo legítimos os atos em suas manifestações, seja como fato, como experiência, ou seja como expressão de regras, estes podem ser negociados, superados ou suprimidos, sendo reinstaurados em novas bases. (MEDEIROS, 2004, p.160)

Nesse sentido, importante resgatar o pensamento de Habermas (1997)²⁷ em sua obra *Direito e Democracia*, em que o autor denuncia o

²⁷ A teoria “habermesiana” do agir comunicacional, apesar da sua ampla aceitação, também é alvo de críticas, como bem aponta Simone Goyard-Fabre (2003, p. 336): “[...] há uma grande parcela de ilusão em acreditar que a razão comunicacional é “conciliadora” e que, portanto, democracia e “consenso” se identificam. Considerando a conflitualidade inerente à natureza humana, a pluralidade discordante das culturas, como não admitir que uma pesada suspeita

normativismo ligado à tradição do direito racional moderno, o que teria engendrado a “crise” do direito. Para o autor, o novo paradigma do direito pertence à razão comunicacional em funcionamento, no centro do Estado democrático de direito, na discussão pública. O novo paradigma pede que a discussão argumentada predomine sobre a decisão voluntária do poder. Habermas (1997, v.II, p.64) coloca que: “esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social”. A esfera pública constitui-se em uma estrutura comunicacional orientada para o entendimento, é o agir comunicativo. A esfera pública, por sua vez, consiste em: “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. (HABERMAS, 1997, v.II, p.64).

Assim, além de assegurar o cumprimento da legislação ambiental, é preciso também assegurar processos decisórios democráticos, com base na participação da sociedade civil, o que, no caso das unidades de conservação, pode ser alcançado através dos conselhos gestores. Medeiros (2004, p. 153) destaca que o papel da sociedade civil e da esfera pública no cenário político se atualiza por intermédio de um efetivo exercício da democracia no que concerne à defesa dos interesses difusos do cidadão. Segundo a autora: “[...] a defesa do meio ambiente constitui-se em parte desse processo; para a produção de um corpo legislativo que corresponda aos anseios da comunidade que, de alguma maneira – direta ou indiretamente, imediata ou remotamente – se relaciona com esse meio ambiente” (MEDEIROS, 2004, p.154). Nessa linha, o Estado de direito é de capital importância para assegurar a efetiva participação da sociedade, bem como para assegurar os direitos fundamentais, entre os quais, encontra-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe a Constituição de 1988, em seu art.225, caput.

Sarlet (2007, p.69) salienta que é indissociável a vinculação entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e Estado de Direito. Para o autor:

paira sobre o paradigma comunicacional? Nem o direito nem a democracia encontram as razões decisivas de uma renovação radical nesse “novo paradigma”. Nele há indecisões demais para que “as formas de vida concretas” sobre as quais ele supostamente se apóia possam, como afirma Habermas, substituir a consciência transcendental unificadora”.

Tendo em vista que a proteção da liberdade por meio dos direitos fundamentais é, na verdade, proteção juridicamente mediada, isto é, por meio do Direito, pode afirmar-se com segurança, na esteira do que leciona a melhor doutrina, que a Constituição (e, neste sentido, o Estado constitucional), na medida em que pressupõe uma atuação juridicamente programada e controlada dos órgãos estatais, constitui condição de existência das liberdades fundamentais, de tal sorte que os direitos fundamentais somente poderão aspirar a eficácia no âmbito de um autêntico Estado constitucional. (SARLET, 2007, p.70).

No âmbito do Estado de Direito, da democracia²⁸ e da participação, o reconhecimento do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado assume grande relevância como será exposto a seguir.

1.1.3 O pós-Conferências Mundiais

De Estocolmo, em 1972, passando pelo Rio, em 1992 e por Johannesburgo, em 2002, o balanço das medidas adotadas para fazer frente à problemática ambiental não é dos mais promissores²⁹. De lá para cá, o discurso ambiental se fez cada vez mais presente na agenda dos Estados na esfera internacional, além de ter sido cooptado por diversos setores da sociedade. Programas de sustentabilidade ou de responsabilidade socioambiental ocupam cada vez mais espaço no

²⁸ Sarlet (2007) frisa que os direitos fundamentais estão fortemente ligados também a idéia de democracia. Segundo o autor: “os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade (SARLET, 2007, p.73).

²⁹ Estas são respectivamente as três grandes conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas com o objetivo de discutir a questão ambiental e seu impacto planetário.

mundo dos negócios corporativos. Do banco do planeta aos certificados ISO, o mundo torna-se cada vez mais ambientalmente responsável. Contudo, Di Castri (1992, p.76) alerta que as grandes conferências organizadas pelas Nações Unidas, desde há cerca de vinte anos, sobre a população, a água, o habitat, a desertificação, a ciência e a tecnologia ao serviço do desenvolvimento, foram um fracasso total ou parcial, e as décadas sucessivas para o desenvolvimento estiveram muito longe de atingir os resultados estimados.

Restou evidenciado que a construção da crise ambiental é um produto das escolhas políticas do modelo de desenvolvimento adotado até então pela sociedade. Determinar o que é um problema ambiental e a maneira de resolvê-lo é uma questão de percepção e escolha de ação por parte dos agentes envolvidos. Um problema ambiental, como coloca Le Prestre, 2000), não existe senão através do impacto que provoca em certos grupos ou atores, ou seja, através da maneira como é percebido por estes e quando tais atores puderem inscrevê-lo na agenda política. Para o autor, a definição dos problemas ambientais pode depender de fatores geográficos, demográficos, históricos, culturais, religiosos, científicos, econômicos ou políticos (LE PRESTRE, 2000, p.25).

As questões ambientais põem em discussão a própria noção de desenvolvimento. Do ponto de vista do direito, a percepção da crise ambiental elevou o meio ambiente à condição de direito fundamental³⁰ em muitas constituições nacionais, e cada vez mais o meio ambiente é visto como uma dimensão da dignidade da vida, como relata Fensterseifer (2008, p. 28):

Na última quadra do século XX, várias constituições pelo mundo afora, influenciadas pelo ordenamento internacional que formatou convenções e declarações sobre a proteção ambiental e pela emergência da cultura ambientalista e dos valores ecológicos no espaço político-jurídico contemporâneo, consagraram o direito ao ambiente como direito fundamental da pessoa humana, reconhecendo o caráter vital da qualidade ambiental para o desenvolvimento humano em níveis compatíveis com a sua dignidade.

³⁰ Cabe salientar que a expressão direitos fundamentais referida no corpo do texto é utilizada no sentido de considerar fundamentais aqueles direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado (SARLET, 2007, 36).

O direito, segundo o autor, teria o papel de restabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais ou socioambientais, ou seja, teria a missão de posicionar-se contra essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a ordem de valores e princípios fundamentais da nossa sociedade, firmando um compromisso existencial com o presente e o futuro da humanidade e com a vida em geral (FENSTERSEIFER, 2008, p. 26).

A Constituição brasileira de 1988 dedicou um capítulo ao tema do meio ambiente, consubstanciado no artigo 225 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 13), o qual prevê: “Art.225. Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto no texto constitucional como um direito fundamental se dá a partir do momento em que esse meio ambiente é considerado essencial à qualidade de vida. Em termos de teoria constitucional há uma série de discussões a respeito de tal reconhecimento, mas sem dúvida o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não pode mais ser ignorado, nem mesmo pelos doutrinadores mais tradicionais. Muitas constituições nacionais também reconhecem a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua condição de direito fundamental, como, por exemplo, o texto constitucional português, que dispõe em seu Artigo 66.º, referente a Ambiente e qualidade de vida: “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”.(PORTUGUAL, 2005).

No âmbito da União Européia, o estabelecimento de uma política ambiental comunitária se deu pela incorporação do tema aos diversos tratados que construíram esse espaço comum entre os países do continente, tornando inclusive corriqueira a expressão “esverdear” na introdução das preocupações ambientais nos referidos tratados, como salienta Aragão (2007, p. 20): “Na comunidade Européia o esverdear foi um processo gradual, que acompanhou as várias revisões gerais que os tratados foram sofrendo”. Recentemente, no continente latino americano, uma inovação foi introduzida pela constituição equatoriana, aprovada em outubro de 2008, ao reconhecer, pela primeira vez, a natureza como sujeito de direitos. Vale reproduzir a íntegra do dispositivo dado o seu caráter inédito:

Art. 72. A natureza ou Pachamama onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos se observarão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente.

O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema.

O termo Pachamama é a junção de duas palavras: *kichwa*, *pacha* que significa espaço, tempo, natureza, mundo, e *mama*, que significa mãe de todo o universo que se interconecta aos sistemas de energia. Essa é a origem semântica do termo; no entanto, o seu significado conceitual é muito mais amplo. Para a cultura andina, segundo Pilamunga (2007), *Pachamama* é o conjunto de coisas que compõem o universo. A *pacha* não pode ser reduzida simplesmente à natureza, ou seja, à significação material e física, mas sim ao mundo cultural e espiritual, ao conjunto de todas as coisas que complementam o universo, como o gerador da vida harmônica e equilibrada em seu estado natural, como explica o autor:

La naturaleza es prácticamente vegetación, la madre naturaleza está representada por un sacha mama (madre árbol) y, por la yakumama (madre agua) en la costa, Kucha mama (madre mar) es la madre de todo, Wayra samay (aire), nina (fuego), que son elementos fundamentales de la vida en los tres espacios, awa pacha (espacio de arriba), kay pacha (espacio de aquí) y el uku pacha (subsuelo territorial).

Esto significa que pacha será más materna para el ser humano, en la medida en que éste transforme la naturaleza para producir bienes para el buen vivir (sumak kawsay) con un verdadero sentir espiritual ético y respeto para el wiñay kawsay (vida eterno). (PILAMUNGA (2007)

O conceito introduzido pela constituição equatoriana, além de colocar a natureza como sujeito de direitos, traz novos valores na maneira de nos relacionarmos com ela, ou melhor, resgata valores dos povos tradicionais e os aproxima da sociedade contemporânea:

Consideramos que la alternativa, es como se ha hecho en los Andes o en la visión de las comunidades selváticas, que el hombre puede usar y explotar los recursos de la naturaleza, pero sin depredarla. La naturaleza es ñukanchikpa-kunapak “nuestro o nuestros”, no de un solo individuo. Por tanto, cuidarla es obligación de todos y de todas (PILAMUNGA, 2007).

Podemos afirmar que a Constituição equatoriana traz uma visão sistêmica do meio ambiente, assim como outros textos constitucionais e internacionais. Por exemplo, a Constituição portuguesa de 1976, como esclarece Canotilho (2007, p.2) por meio das inúmeras revisões do seu texto, teve esclarecidos muitos dos problemas ambientais de segunda geração³¹ apontando para uma **sensitividade ecológica**³² mais sistêmica e cientificamente ancorada para a importância do **pluralismo legal global**³³ na regulação das questões ambientais.

Considerar a natureza sujeito de direitos não é uma novidade colocada apenas pela Constituição equatoriana. A ecologia profunda, na busca de estabelecer um novo contrato natural entre o homem e a natureza, já considerava a natureza como sujeito de direitos, não sem

³¹ Os problemas ambientais de primeira geração são aqueles nos quais as dimensões jurídico-normativas mais relevantes levam à prevenção e ao controle da poluição, das suas causas e de seus efeitos, bem como a subjetivação do direito ao meio ambiente como direito fundamental. Os de segunda geração, por sua vez, seriam aqueles com efeitos cumulativos e globais, como por exemplo, as mudanças climáticas. Além disso, tais problemas afetam não só as gerações presentes, mas também as gerações futuras, portanto, as intervenções atuais sobre o meio ambiente devem considerar o interesse das gerações futuras (CANOTILHO, 2007, p. 1 - 2).

³² O termo sensitividade ecológica é utilizado por Canotilho, mas segundo ele mesmo esclarece, tal expressão é de autoria de Oren Perez e foi retirada do livro *Ecological sensitivity and global legal pluralism. Rethinking the trade and environment conflict. Portland, 2004*.

³³ Quanto ao uso do termo, Canotilho (2007, p. 3-4) esclarece: “Uma posição particular, demonstrativa da nova ordem ambiental inspirada nas idéias de *global legal pluralism* e de *good governance* ambiental, é a que procura fugir dos códigos binários na forma jurídica (diretividade/flexibilização) e aos códigos binários das éticas ou moralidades ecológicas ambientais (natureza como recurso/natureza como santuário) através da institucionalização de mecanismos nacionais e internacionais de cooperação e controle na persecução das metas ambientais”. O sistema de cogestão adaptativa proposto na pesquisa busca preservar o pluralismo cultural, ou seja, o sistema de tomada de decisão na gestão dos recursos ambientais deve levar em consideração essa questão.

difficultades, como aponta Ferry (1992, p. 207): “As duas maiores dificuldades encontradas pela ecologia profunda no seu projeto de instituir a natureza como sujeito de direito, capaz de fazer parte do contrato natural, podem ser resumidas da seguinte maneira: a primeira, que choca por sua evidência, é que a natureza não é um agente, um ente suscetível de agir com a reciprocidade que compreendemos como um *alter ego* jurídico. É sempre para os homens que existe o direito, para nós que a árvore ou a baleia podem vir a ser objetos de uma forma de respeito ligado às legislações, não o inverso. Mais evidente é a segunda dificuldade: em admitindo que é possível falar metaforicamente da “natureza” como de uma “parte contratante”, ainda será necessário tornar preciso o que, nela, possui um valor intrínseco”³⁴. O autor ainda esclarece que os fundamentalistas respondem a tal questão afirmando que o valor intrínseco da natureza estaria na biosfera como um todo, pois ela dá vida a todos os seres que a compõem, permitindo sua existência. Contudo, a biosfera dá vida ao vírus da AIDS, e nem por isso poderíamos considerá-lo sujeito de direitos tal como ao homem (FERRY, 1992, p. 207). Segundo a objeção levantada por Ferry (1992), ele não tem como objetivo legitimar o mundo cartesiano, mas demonstrar a dificuldade que é falar do mundo objetivo em termos de direitos subjetivos, ou seja, como passar da antinomia do cartesianismo (que tende a negar todo o valor intrínseco aos seres da natureza) e da ecologia profunda (que tem somente a biosfera como autêntico sujeito de direitos)? Sem sombra de dúvida, esta questão, de uma forma ou de outra, ocupará o centro do debate ecologista nos próximos anos, não só no coração das preocupações ecologistas, mas também nos projetos legislativos. (FERRY, 1992, 207).

Criticada em muitos aspectos, principalmente por sua visão estritamente biocêntrica, a ecologia profunda tem o mérito de questionar o antropocentrismo com o qual as questões ambientais têm sido consideradas. Além disso, ajudou a reforçar o caráter sistêmico³⁵ dos

³⁴ *Les deux difficultés majeures que rencontre l'écologie profonde dans son projet d'instituer la nature en sujet de droit, capable, de jouer le rôle d'un partenaire dans un «contrat naturel», peuvent être encore résumées de la façon suivante : la première, celle qui choque par son évidence, est que la nature n'est pas un agent, un être susceptible d'agir avec la réciprocité qu'on attend d'un alter ego juridique. C'est toujours pour les hommes qu'il y a du droit, pour eux que l'arbre ou la baleine peuvent devenir les objets d'une forme de respect liée à des législations – non l'inverse. Moins évident est la seconde difficulté : en admettant qu'il soit possible de parler par métaphore de «la nature» comme d'une «partie contractante», encore faudrait-il préciser ce qui, en elle, est censé posséder une valeur intrinsèque.*

³⁵ Sobre o tema ver: CAPRA, Fritjof. **A teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2001.

problemas ambientais, embora isso não signifique que a teoria geral dos sistemas tenha uma visão estritamente biocêntrica. Pelo contrário, a adoção do paradigma sistêmico em termos ambientais tem como objetivo a integração homem/natureza, e não o domínio de um sobre o outro. A visão sistêmica da natureza, como explica Laszlo (1972) é claramente não-anthropocêntrica, mas não significa que seja não-humanista para tudo. Precisamos compreender que o homem é uma espécie no sistema complexo da natureza e, ao mesmo tempo, isso nos diz que todos os sistemas valem e possuem valor intrínseco (LASZLO, 1972, p.118)³⁶.

No entanto, é preciso avançar da dimensão teórica, ou seja, do reconhecimento, para a efetivação: garantir a aplicação e, por conseguinte, a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme ensina Canotilho (2007, p. 5), não podemos olvidar que a força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá alcançar força normativa se os agentes públicos e privados que atuam sobre o meio ambiente o colocarem como fim e medida de suas decisões. É preciso que legisladores, tribunais, administração pública e até mesmo particulares considerem, ao solucionar conflitos constitucionais, esta reserva constitucional do *bem ambiente*, colocada por Canotilho (2007), e que se pode depreender do artigo 225 da Constituição brasileira de 1988.

Por meio do estudo de caso, objeto desta pesquisa pretende-se verificar se a ordem ambiental constitucional vem sendo aplicada na resolução do conflito ambiental gerado na Barra do Camacho ou se mais uma vez a ordem econômica irá prevalecer. Para além de conflitos de princípios constitucionais, a questão ambiental transcende a visão de mundo tradicional do paradigma cartesiano e impõe um novo olhar sobre a preservação do planeta e a continuidade da vida, seja a dos animais humanos – homem – ou dos animais não humanos. A partir do exposto, conclui-se que precisamos superar a visão compartimentada do mundo e buscar, por meio de uma visão sistêmica, o tão falado **desenvolvimento sustentável**.

³⁶ The systems view of nature and man is clearly non-anthropocentric, but it is not nonhumanistic for all that. It allows us to understand that man is one species of system in a complex and embracing hierarchy of nature, and at the same time it tells us that all systems have value and intrinsic worth.

1.2 MUDANÇA DE PARADIGMA: DA CIÊNCIA REDUCIONISTA ÀS CIÊNCIAS AMBIENTAIS

1.2.1 O caráter sistêmico da problemática socioambiental e a zona costeira

A problemática socioambiental impõe desafios cognitivos que visam a quebrar a dicotomia “teoria x prática” da ciência reducionista. Conforme Bunge (1980, p. 41), um sistema é um objeto complexo cujos componentes estão ligados entre si, de maneira que (a) qualquer mudança em um dos componentes afeta os outros e, conseqüentemente, todo o sistema; (b) o sistema possui propriedades que seus componentes não possuem, entre elas a de se comportar como um todo em relação a outros sistemas. A temática ambiental pressupõe uma mudança de paradigma³⁷, ou seja, requer uma visão sistêmica em contrapartida à visão reducionista do pensamento cartesiano.

Prigogine (1996, p. 158) salienta que compreender a natureza foi um dos grandes projetos do pensamento ocidental. No entanto, tal projeto não deve ser visto no sentido de controlar a natureza, pois quando nos dirigimos a ela, sabemos que não se trata de compreendê-la como a um homem ou a um animal. Precisamos dialogar com a natureza, e o interlocutor deste diálogo seria a ciência, baseada em uma visão sistêmica, uma vez que a tecnologia e a sociedade modernas tornaram-se tão complexas que os meios e caminhos tradicionais já não são suficientes, como reforça Bertalanffy (2008, p.15):

Isto é verdade sob muitos aspectos: sistemas de muitos níveis exigem controle científico: ecossistemas, de cujos distúrbios resultam problemas prementes como poluição; organizações formais como uma burocracia,

³⁷ Paradigmas, como ensina Kuhn (2003, p.30) na sua conhecida obra “A estrutura das revoluções científicas”, são realizações científicas que partilham de duas características essenciais: são suficientemente sem precedentes para atrair um grupo duradouro de partidários, afastando-os de outras formas de atividades científicas dissimilares e, ao mesmo tempo, são suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência. Para o autor, o estudo dos paradigmas é o que prepara basicamente o estudante para ser membro de determinada comunidade científica, na qual atuará mais tarde.

instituição educacional ou exército; os graves problemas aparecendo aos sistemas socioeconômicos, nas relações internacionais, na política e na repressão. Independentemente da questão do quanto de compreensão científica (em contraste com a admissão da irracionalidade de fatos culturais e históricos) é possível e até que ponto é viável e mesmo desejável o controle científico, não pode haver dúvida de que são essencialmente problemas de “sistemas”, isto é, problemas de inter-relação de grande número de “variáveis”.

A ausência dessa visão sistêmica da problemática socioambiental faz com que os planejadores de políticas públicas, assim como os operadores jurídicos e a sociedade, de forma geral, permaneçam atrelados a modelos de desenvolvimento que primam pela manutenção do *status quo*, e não a um modelo promotor do ecodesenvolvimento. Sachs (2008) salienta que a ampliação da perspectiva do planejador, incluindo o meio ambiente como uma dimensão relevante, necessariamente leva à adoção do paradigma sistêmico³⁸, e esclarece:

Primeiro, o pensamento sistêmico difere da análise de sistemas desenvolvida pelos engenheiros, trata-se essencialmente de um paradigma de uma maneira de ver a realidade circundante; segundo, os planejadores formados tradicionalmente na escola da economia deveriam refletir sobre a experiência acumulada pelos urbanistas; terceiro, é essencial educar os planejadores para que levem em conta, automaticamente, todos os problemas em sua dimensão ambiental. Seria lastimável se o meio ambiente viesse a se tornar um problema isolado, a ser tratado por meio de campanhas ocasionais, deixando intacta a estrutura conceitual e os procedimentos de rotina. (SACHS, 2008, p.38)

³⁸ Bertalanffy (2008, p.59) destaca a importância da construção de uma teoria geral dos sistemas como um instrumento de grande utilidade capaz de fornecer modelos a serem usados em diferentes campos e transferidos de uns para os outros, de forma a salvaguardar o perigo de analogias vagas, que muitas vezes prejudicam o avanço nesses campos.

É importante salientar que o conceito de sistema tem um longo trajeto na história da ciência, o qual não vai ser explanado por não constituir o objeto desta pesquisa. Entretanto, o desenvolvimento da teoria sistêmica³⁹ resultou do fato do esquema mecanicista das séries causais isoláveis e do tratamento por partes terem se mostrado insuficientes para atender aos problemas teóricos, especialmente nas ciências biossociais, e aos problemas práticos propostos pela moderna tecnologia (BERTALANFFY, 2008, p. 31).

O objetivo deste trabalho é apresentar os contornos da problemática socioambiental através de um caso – mineração de conchas calcárias na Barra do Camacho/SC – e propor um modelo de desenvolvimento para espaços protegidos. A especificidade do caso em análise está na localização da área de pesquisa, tanto do ponto de vista geográfico como do ponto de vista legal. Do ponto de vista geográfico, a área está localizada na zona costeira⁴⁰; e do ponto de vista legal, em uma área de proteção ambiental (APA), a APA da Baleia Franca. A tese a ser construída pretende demonstrar a necessidade de compatibilizar os mandamentos constitucionais (e demais legislação) concernentes à ordem econômica e aqueles que dizem respeito à ordem ambiental através deste estudo de caso, uma vez que reúne os elementos necessários para a análise de diversos atores envolvidos na questão, além de retratar muito bem a dicotomia economia x meio ambiente de um lado, a exploração de recursos minerais de outro e a sustentabilidade ambiental em área especialmente protegida.

Em uma obra referência para essa pesquisa, intitulada *Making Waves*, os autores salientam que aquilo que definimos por zona costeira abriga bilhões de pessoas no mundo que dependem direta ou indiretamente da integridade dos ecossistemas costeiros, pois a extensão das zonas costeiras mundiais, junto com o número de pessoas afetando

³⁹ Os principais propósitos da teoria geral dos sistemas, colocada por Ludwig von Bertalanffy (2008) são: 1) há uma tendência geral no sentido da integração nas várias ciências, naturais e sociais; 2) esta integração parece centralizar-se em uma teoria geral dos sistemas; 3) esta teoria pode ser um importante meio para alcançar uma teoria exata nos campos não-físicos da ciência; 4) desenvolvendo princípios unificadores que atravessam “verticalmente” o universo das ciências individuais, esta teoria aproxima-nos da meta da unidade na ciência; 5) isto pode conduzir à integração muito necessária na educação científica (BERTALANFFY, 2008, p. 63). Nesse sentido ver também: LASZLO, Ervin. *The Systems view of the world: the natural philosophy of the new developments in the sciences*. New York: George Braziller, 1972.

⁴⁰ O fato de o caso estar localizado na zona costeira já justificaria uma atenção especial, uma vez que, de acordo com o art. 225, §4º da CF/88, a zona costeira é considerada Patrimônio Nacional, devendo, portanto, sua utilização ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (BRASIL, 1988).

ou sendo afetadas, torna o desafio da sustentabilidade nessas áreas extremamente assustador e de longo alcance. Para eles, estamos cada vez mais recebendo alertas de degradação e instabilidade ambiental, e o caminho a seguir passa, necessariamente, por reconhecer a diversidade de instituições, sistemas de conhecimento e incentivos que, juntos, permitam e capacitem decisões sobre conservação e desenvolvimento. Esta estratégia depende de sair do *status quo* e exigir uma reforma das instituições de gestão. Isso exige “fazer ondas”, expressão que dá título ao livro (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002, p. xi).

O ambiente costeiro, ou zona costeira, é um sistema complexo, formado por ecossistemas marinhos e terrestres. É importante frisar que o litoral, ou o ambiente costeiro, é mais do que uma grande praia. De uma forma simplificada, a “zona costeira” é uma área de usos múltiplos, localizada entre a terra e o mar, sendo que nos sistemas costeiros e nas áreas adjacentes são desenvolvidas atividades humanas que envolvem o uso, às vezes inadequado, dos recursos naturais ali existentes. (MARRONI; ASMUS, 2005, p. 16).

Não é o objetivo definir o que é zona costeira nesse momento, até porque existem diversas definições do termo, que apenas refletem a tensão entre a ciência ecológica e a física de reconhecer as características dinâmicas das costas e suas classificações legais e políticas, como afirmam os autores de *Making Waves* (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002, p. xi).

O objetivo é, então, demonstrar a complexidade do ambiente costeiro e a necessidade de considerar tal complexidade como um fator essencial na formulação de modelos de desenvolvimento baseados em uma proposta de co-gestão adaptativa dos recursos ambientais. Esse modelo de co-gestão, que será explicitado no trabalho, visa ao compartilhamento do poder decisório entre os diferentes atores da problemática a ser enfrentada. No caso, a formulação de uma teoria geral dos modos de apropriação e gestão de recursos ambientais em áreas especialmente protegidas seria uma alternativa para enfrentar a problemática socioambiental e, mais especificamente, unir a ordem ambiental à ordem econômica através de uma normativa jurídica que considere a complexidade ambiental.

A gestão adaptativa busca fugir do dualismo homem x natureza e, para tanto, é necessário superar as dicotomias do pensamento pré-sistêmico. Isso implica, entre outros fatores, trabalhar a dinâmica da crise ambiental sem desconsiderar a possibilidade de regeneração do meio ambiente. Os ciclos vitais, de acordo com o pensamento sistêmico, comportam a “ordem” e a “desordem”, ou seja, a regeneração

acompanha a degradação. Moscovici (2007, p. 33) afirma que essa noção de regeneração, de reciclagem dos recursos, essencial à abordagem dos ecologistas, se opõe às idéias de conquista e destruição. Contudo, para evitar o “mal desenvolvimento” e permitir a regeneração do ambiente, é preciso um monitoramento contínuo das condições ambientais por meio da construção de uma ciência cidadã. É preciso recusar o otimismo tecnológico e propor novos estilos de vida.

O principal obstáculo para a construção de novos estilos de vida, que garantam a sobrevivência do Planeta, está justamente na incapacidade da humanidade em prever as consequências das suas ações. A nossa percepção da natureza, em que pese os diversos alertas detonadores da “crise ambiental”, ainda é muito ingênua e desinformada. Leis (1995) salienta que a convergência entre ecologia e economia não é tarefa fácil, pois exige muito mais que o uso de uma razão instrumental capaz de tomar decisões adequadas de acordo com a eficiência de mercado. Para o autor, ela demanda uma mudança profunda do comportamento e da mentalidade humana (mercado, Estado e sociedade civil): “a ecologia exige que a Terra seja considerada como um bem comum e, em consequência, que a humanidade busque e encontre valores de convergência global, com maior poder de persuasão que os interesses particulares existentes, a fim de permitir o surgimento de instituições e regras às quais a diversidade de atores aceite se sujeitar (tornando realistas, em vez de falsas, as utopias de transformação)” (LEIS, 1995, p.24).

As sociedades modernas, assim como a maior parte das sociedades, formou-se contra a natureza, no sentido de explorá-la e transformá-la pela violência, conforme explicita Moscovici (2007, p. 32): “uma violência no sentido estrito do termo, na medida em que pensa e age para dominá-la, combatê-la ou forçá-la. É bom admitir que a técnica e a ciência, o psiquismo e as doutrinas filosóficas são impregnados por essa separação e esse antagonismo que prevaleceram até aqui”. Para o autor, é preciso pensar uma sociedade pela natureza, ou seja, uma visão que permite modificá-la em vista da natureza, uma nova ciência que nos ensina a inseri-la na nossa natureza. O mito do progresso e a fé cega na ciência como solução da crise ambiental têm dado a tônica da agenda ambiental, tanto do ponto de vista internacional como interno dos Estados e da sociedade de forma geral. Gray (2007) alerta para o perigo que esse fundamentalismo científico pode representar para o futuro da vida, uma vez que hoje apenas a ciência apóia o mito do progresso:

Se as pessoas se agarram à esperança do progresso, não é tanto por uma crença genuína, mas pelo medo do que possa advir se abrirem mão dela. Os projetos políticos do século XX falharam ou ficaram muito aquém do que haviam prometido. Ao mesmo tempo, o progresso da ciência é uma experiência diária, confirmada a cada vez que compramos um novo aparelho eletrônico ou usamos um novo medicamento. A ciência nos dá um senso de progresso que a vida ética e a vida política não podem dar (GRAY, 2007, p.35).

Uma nova forma de ciência interdisciplinar e adaptativa é exigida para as zonas costeiras. Tal ciência requer um entendimento de processos ambientais globais e suas manifestações regionais e locais, e também avanços fundamentais em nossa habilidade de auto-organização, resiliência e interação natureza-sociedade. O desafio é pensar a conservação junto com a noção de desenvolvimento, dentro da problemática dos *commons* (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002, p. xii).

A resiliência⁴¹ funcionaria como uma medida de flexibilidade, ou seja, do potencial adaptativo ou de prudência ecológica dos sistemas socioambientais. A redução do nível de resiliência significa o aumento da vulnerabilidade e dos riscos de transição para um novo padrão de funcionamento, ou *flip*⁴², conforme a literatura especializada. Para evitar esse padrão indesejável (*flip*), é necessária a adoção de enfoques que se antecipem e previnam tal mudança. A resiliência é uma categoria-chave na teoria dos sistemas abertos:

[...] resiliência – uma “propriedade” emergente de sistemas complexos que diz respeito, de forma simplificada, à “plasticidade” ou à capacidade de absorção de distúrbios e adaptação a “surpresas”. Ela implica a superação da aceitação usual atribuída à noção de controle: o meio ambiente

⁴¹ *The concept of resilience helped to move ecological anthropology toward a dynamic, ecological perspective that investigated processes of change and equilibrium, through an examination of relationships among the environment, individuals, and groups. Subsequent literature used the concept of resilience to explore three related themes: (1) generalist and specialist strategies; (2) uncertainty and surprise; and (3) adaptation ability and degree of centralization* (BERKES, HUNT, 2003, p.61).

⁴² *Flips*, de forma geral, são resultados da utilização predatória de recursos ambientais e da inércia das instituições de planejamento e gestão (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003, p. 5).

deve ser gerido não em função da quantidade de recurso que ele é capaz de produzir, mas da necessidade de – preventivamente – manter “em boa saúde” os processos ecossistêmicos, preservando-se ao máximo possível sua diversidade, variabilidade, flexibilidade e adaptabilidade (VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005, p. 16).

Isto pode ser alcançado por instituições mais sensíveis às dinâmicas ecossistêmicas que trabalhem com o monitoramento permanente dos ecossistemas, estimulem a inovação e a aprendizagem social, e mantenham viva a memória social. É necessário balancear os direitos e responsabilidades no uso do patrimônio natural. No enfoque desta pesquisa, tal objetivo poderá ser alcançado pela promoção do princípio de precaução e concebendo sistemas diversificados de co-gestão adaptativa.

A co-gestão pressupõe a formalização de um contrato negociado entre os parceiros. Berkes e Carlsson (2004, p. 66) esclarecem que a co-gestão adaptativa consiste em um arranjo institucional no qual o governo, a comunidade de usuários diretos de um dado recurso comum, agentes externos e outros *stakeholders* envolvidos na gestão do recurso em pauta compartilham poder e responsabilidade na tomada de decisão sobre regulação do acesso e dos usos do recurso no nível local. No caso da Barra do Camacho, a instituição de gestão seria a APA da Baleia Franca. Vale ressaltar que o estudo de caso foi escolhido para demonstrar a necessidade de aplicação de uma metodologia de planejamento e gestão, ou seja, a proposta de implementação de um modelo de co-gestão adaptativa de zonas costeiras. A APA da Baleia Franca é o ponto focal no litoral centro sul do Estado de Santa Catarina. Por certo, a implementação de um sistema de gestão alternativo pressupõe um longo prazo de investimento para que os resultados possam ser percebidos. No entanto, para que a mudança ocorra, é preciso haver um amplo diagnóstico de obstáculos e de potencialidades, e isso é o que se pretende com o estudo de caso da Barra do Camacho. A intenção é demonstrar que as unidades de conservação, nesse caso as áreas de proteção ambiental, devem sair de um viés preservacionista e promover a harmonização entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento territorial sustentável.

1.3 ECOLOGIA HUMANA SISTÊMICA

1.3.1 As dimensões do meio ambiente

O conceito de meio ambiente possui muitas dimensões. De forma geral, é associado à ideia de natureza. No entanto, “natureza” e “ambiente (ou meio ambiente)” remetem para significados diversos de acordo com a etimologia de ambos os termos. “Ambiente” deriva do latim *ambire*, circundar (tem a mesma raiz etimológica que âmbito) identifica genericamente aquilo que está ao redor. “Natureza” tem raiz comum com o verbo “nascer”, e por isso remete para nascimento, ver a luz.

Para a teoria sistêmica, ambiente é tudo aquilo que é exterior a um sistema: pode ser tanto o ambiente social como o ambiente natural. O ambiente pode corresponder a um ambiente “verde”, mas também a um cenário urbano, pode ser ambiente como paisagem, com forte presença de espécies vegetais e animais, mas também como sedimentação de obras e sinais deixados pelas diversas atividades sociais dos homens. No campo da sociologia, por exemplo, é a distinção realizada entre a esfera cultural e a esfera natural o que caracteriza a chamada sociologia ambiental.

O conceito de meio ambiente é uma noção relativa a um objeto central, ou seja, depende do ponto de vista do pesquisador. O conceito de meio ambiente para um biólogo é diferente do conceito de meio ambiente para um sociólogo, por exemplo. Jollivet e Pavê (2000) em trabalho desenvolvido para tentar estabelecer uma unidade epistemológica no campo das ciências ambientais, elaboraram uma proposta de caracterização do conceito:

O meio ambiente que nos preocupa, enquanto indivíduos, cidadãos e pesquisadores, é aquele relativo aos seres humanos, às sociedades humanas. O que nos inquieta são as transformações que colocam em risco seu florescimento. O que desejamos é compreender os processos que condicionam o estado desse ambiente, visando dispor de melhores condições de prever e controlar sua evolução. O que já sabemos é que este meio ambiente o resultado de

processos de origem natural, não humana, e de ações antrópicas; sabemos também que essas últimas adquirem uma importância considerável, pelo menos a curto e médio prazos, pelo fato de interagirem com os processos naturais a ponto de conseguirem alterar suas tendências profundas (JOLLIVET,PAVE, 2000, p. 60).

É comum identificar o meio ambiente com a ecologia e também com o movimento ambientalista. Assim é conveniente distinguir o pensamento ecologista realizado pelos movimentos ecologistas (de um lado) e da ecologia como disciplina (de outro). Alguns historiadores das ciências concebem o nascimento da ecologia com a noção de “economia da natureza”, proposta por Linneo no século XVIII. Outros não hesitam em afirmar que os escritos de Aristóteles contêm os ingredientes de uma impressionante ciência da biologia das populações. Formalmente, a ecologia começa com a invenção da palavra por Ernest Haeckel, em 1868: “por ecologia entendemos a totalidade da ciência das relações do organismo com seu entorno, que compreende em um sentido amplo todas as condições de existência”. O questionamento a respeito do modo de vida da sociedade industrial deu origem a várias correntes do pensamento ecológico⁴³, que de uma forma ou de outra, com base na difusão da “crise ecológica”, irão fortalecer a tomada de consciência ambiental. Do movimento fundamentalista da *deep ecology* à chamada ecologia de mercado, o que está em jogo é o modo de produção industrial e o nosso “estilo de vida”⁴⁴ ocidental. É importante frisar que o surgimento do termo ecologia, em 1868, na obra *Natürliche Schöpfungsgeschichte*, de Ernest Haeckel (1868), propôs designar com este nome uma disciplina da zoologia cujo objetivo seria a pesquisa do conjunto de relações de uma espécie animal com seu entorno orgânico e inorgânico. A complexidade e a extensão da nova disciplina aumentaram rapidamente com o seu desenvolvimento, dando origem à chamada “ecologia humana”, definida por Enzensberger (1973) como uma disciplina híbrida, obrigada a utilizar categorias e métodos próprios das ciências sociais e das ciências da natureza sem haver feito uma

⁴³ Para uma excelente visão sobre as diversas correntes teóricas do pensamento ecológico, ver: BOURG, Dominique. *Les scénarios de l'écologie*. Paris: Hachette, 1996. 142 p.

⁴⁴ A noção de estilo de desenvolvimento é uma das categorias de análise sistêmica marco da Revolução Ambiental que emerge com o movimento da Ecologia Política a partir dos anos 1970. Nesse sentido, ver: MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Piaget, 1995.

elucidação das dificuldades que isso comporta e tendo como hipótese central de pesquisa a premissa de que as sociedades industrializadas da Terra engendram contradições ecológicas que em um curto espaço de tempo conduzirão à sua destruição (ENZENSBERGER, 1973, p.10).

O movimento de contracultura das décadas de 1960 e 1970 apenas reforçaram tal premissa dando origem ao movimento da “ecologia política”. A ecologia humana sistêmica é uma resposta à crise civilizacional causada pelo modo de desenvolvimento predominante que reforça a degradação ambiental. É importante salientar que o uso do termo “ecologia humana sistêmica” passou por diversas fases e tem diversas acepções, dependendo das escolas que influenciaram sua construção. A ecologia humana sistêmica contemporânea busca a interação entre os sistemas sociais e os sistemas ecológicos e tenta demonstrar como essa interação afeta o tema da sustentabilidade.

De acordo com Pascal Acot, a ecologia como um problema político está ligada ao crescimento das economias capitalistas no decurso dos anos 1960. É claro que isso não significa que as economias socialistas não tenham causado problemas ao meio ambiente. A devastação do meio ambiente, os desregramentos de uma industrialização furiosa e o agravamento das poluições levam a movimentos de resistência, sobretudo no meio universitário, que irá, mais tarde, conduzir a opinião pública aos movimentos de “defesa do meio ambiente”, expressão que, embora vaga, abrange não somente as lutas contra a industrialização dita “selvagem”, a especulação imobiliária, a utilização descontrolada dos recursos naturais, mas também ações que fixem como objetivo a proteção das espécies selvagens, o salvamento das que se encontram em vias de desaparecimento e a criação de parques nacionais e espaços verdes (ACOT,s/ano, p.13).

Pascal Acot destaca a influência dessa politização da ecologia no desenvolvimento da ecologia enquanto ciência:

Assim, todos os movimentos “ecologistas” ou “ambientalistas”, ao mesmo tempo produtos e agentes da popularização da ecologia, intervêm em última instância na evolução desta ciência pesando, a longo do termo, sobre as políticas de atribuição dos créditos de investigação, na consciência que tomam as populações de que se encontram em jogo interesses vitais que esta evolução pode patentear e, eventualmente, contribuir para a eficácia das ações conduzidas

pela coletividade para assegurar o seu bem-estar, ou seja a sua sobrevivência (ACOT,s/ano, p.14).

É importante frisar a distinção entre ecologia enquanto ciência, ambientalismo, ou seja, o movimento ambientalista, e a chamada ética ambiental. Conforme já explicitado, a ecologia enquanto ciência seria o início da percepção do homem com o seu entorno, o que mais tarde, principalmente a partir dos anos 1960, resultaria no movimento ambientalista. O objetivo desta pesquisa não é traçar um panorama detalhado da história do movimento ambientalista, mas demonstrar, por meio de uma descrição geral, como o tema do meio ambiente foi tomando corpo diante das políticas nacionais e internacionais dos países, impulsionado o mais das vezes por esse movimento ambientalista. Particularmente, o movimento ambientalista terá um papel relevante na gestão das unidades de conservação, sobretudo pela composição de seus conselhos gestores. No caso em estudo, a APA da Baleia Franca, o conselho gestor exerce uma influência determinante nos rumos da referida unidade de conservação. É claro que o conselho não é formado apenas por representantes do movimento ambientalista, mas na maioria dos casos a opinião destas entidades acaba tendo um peso significativo em razão do seu poder de mobilização. De forma alguma estamos afirmando que os membros das entidades ambientalistas consigam fazer valer as suas posições devido a esse poder de mobilização. Até porque existem diferentes linhas dentro do movimento ambientalista, e há outros setores da sociedade civil que fazem parte da composição dos referidos conselhos e também podem exercer esse poder de mobilização nos setores que representam.

O movimento ambientalista não pode ser visto de uma forma única ou como sinônimo de “defesa” do meio ambiente. Assim como a ciência e a ecologia foram ou ainda são identificadas com a preservação ambiental, há uma tendência em tratar o movimento ambientalista como uma massa que clama para a defesa do planeta, por seus espaços naturais e, em alguns casos mais extremos, até a extinção humana, como os adeptos da ecologia profunda⁴⁵. Contudo, mesmo que a maior parte das pessoas identifique pura e simplesmente qualquer entidade ambientalista com a “defesa” do meio ambiente, já existem pesquisas e publicações nacionais e internacionais abordando as diversas facetas dessas entidades, como o livro publicado pela jornalista Christine

⁴⁵ Vale registrar a perda de um dos maiores expoentes dessa corrente do pensamento ecológico, o filósofo norueguês Arne Naess, morto em 12 de janeiro de 2009. (TRUC, 2009).

MacDonald (2006) intitulado “*Green, Inc.: An environmental insider reveals how a good cause has gone bad*”, no qual a autora afirma que a política de captação de recursos de muitas ONGs tem proporcionado a “lavagem verde” (*greenwashing*) da imagem de empresas apontadas como devastadoras do meio ambiente⁴⁶. A intenção ao abordar essa questão não é desacreditar o movimento ambientalista. Ao contrário, ao identificar as ONGs que se aproveitam da *onda verde* para outros fins que não a proteção ambiental, estamos reforçando o trabalho das que efetivamente contribuem nesse sentido. Embora os **ecologistas** representem um pensamento minoritário e seus argumentos ou convicções não sejam considerados por grande parte da população, alguns progressos foram realizados na tomada de consciência ambiental, como afirma Caubet (1991, p.134):

Os valores dos movimentos ecológicos e as provas científicas de que dispõem já surtiram o efeito de criar uma tomada de consciência incipiente em relação às consequências da devastação ambiental. Os profissionais da política, sejam eles das democracias norte-ocidentais, dos países de capitalismo de Estado ou até de países considerados não-democráticos, não podem mais ignorar esses valores, nem as provas científicas. No entanto, esses profissionais fazem um aproveitamento muito mais retórico do que real, dos diversos aspectos da problemática ambiental. Continuam, na prática, acobertando a ação expansionista e predatória das sociedades “desenvolvidas” em nome de uma visão implicitamente economicista das condições de vida.

É preciso tratar a crise ambiental não só do ponto de vista jurídico, mas, sobretudo ético. Ost (1997) frisa que ante a crise ambiental devemos colocar a seguinte questão axiológica: “O que devemos fazer?”. Para o autor, esta questão deve ser tratada dentro do quadro que traça a problemática cultural do vínculo e do limite:

É efetivamente nossa convicção que, enquanto não for repensada a nossa relação com a natureza e enquanto não formos capazes de descobrir o que

⁴⁶ No mesmo sentido, ver: ALEXANDRE, Faria Agripa. **A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro**: uma contribuição à crítica do movimento. Florianópolis: EdUFSC, 2001.

dela nos distingue e o que a ela nos liga, os nossos esforços serão em vão, como o testemunha a tão relativa efectividade do direito ambiental e a tão modesta eficácia de políticas públicas neste domínio” (OST, 1997, p. 9).

Este pensar da relação homem/natureza e do agir na área ambiental é ainda incipiente na literatura de meio ambiente e desenvolvimento. A ecologia profunda trabalha um pouco tal questão, ou seja, coloca a dimensão da ecologia integral como um primeiro passo para a análise da degradação socioambiental. É preciso construir uma ética ambiental baseada na transmissão intergeracional do “patrimônio” ambiental. A distribuição da riqueza advinda da gestão do meio ambiente deve ser feita de forma a considerar o aspecto intergeracional. Além disso, é preciso superar o conceito socioeconômico de “propriedade” e trabalhar a noção de “patrimônio” para justamente relativizar a dimensão da propriedade. A co-gestão adaptativa pretende ultrapassar o dualismo homem x natureza para perpetuar um sistema mercantil de gerenciamento dos recursos ambientais. Para tanto, é preciso aumentar a confiabilidade em torno desse novo conceito, e um dos caminhos para isso é pela construção de políticas públicas, mesmo que de forma experimental, para o aperfeiçoamento do sistema. Nas palavras de Höffe (2005, p. 498): “Representando uma diretriz fundamental para todas as gerações, a natureza, em seu estado natural, que não foi criada por nenhuma geração, é uma propriedade comum a toda a Humanidade, o bem comum da espécie humana [...]”.

Ost (1995, p.36) caracteriza o patrimônio ambiental como transtemporal e translocal que convida a ética da solidariedade entre gerações. Transtemporal no sentido que este é identificável no presente e contém simultaneamente a marca do passado de que é procedente e o caráter do futuro a que se destina. Nas palavras do autor: “[...] Herança das gerações passadas, recurso das gerações presentes, ele é também a garantia comum das gerações futuras em relação às quais contraímos a dívida de transmissão” (OST, 1995, p.36). E translocal, em razão da longa distância dos fenômenos ecossistêmicos. Tais características refletem-se no regime jurídico da gestão patrimonial.

A adoção de um sistema de co-gestão adaptativa, proposta desta pesquisa deve levar em consideração o aspecto intergeracional, ou seja, os efeitos a longo prazo e cumulativos das intervenções humanas no meio ambiente, a superação da dualidade homem x natureza e a prudência ecológica. Em termos jurídicos, a dificuldade, como bem

explicitado por Ost (1995), é justamente lidar com a questão da incerteza e da subjetividade, além de superar a visão antropocêntrica no tratamento dos problemas ecológicos em prol de uma visão integrativa ou sistêmica. O enfoque sistêmico é essencial, pois quebra com a linearidade e tenta trabalhar com a complexidade exigida pelas questões ambientais. Um sistema de gestão sistêmico leva em consideração a dinâmica de tais questões e procura criar regras de uso e acesso às tecnologias e aos recursos ambientais de forma harmônica, ou seja, estabelecendo a relação entre o processo de tomada de decisão e o regramento institucional buscando as causas diretas e indiretas de tal relação.

Outra dificuldade do mundo jurídico em lidar com tais questões se dá em razão da percepção da crise ambiental. Embora muito comentada no âmbito acadêmico e também em textos governamentais, legais ou institucionais, a adoção de medidas efetivas que considerem tal aspecto não é muito bem aceita nem tão frequente quanto se espera em razão da dimensão do problema. Além das razões já descritas ao longo do texto, que reforçam a noção de crise ambiental, outro argumento que pode ser considerado é que vivemos hoje um período de grande extinção de espécies vivas. Reeves e Lenoir (2006, p. 19) esclarecem que vivemos hoje mudanças enormes cujos efeitos podem ser equiparados aos que acarretaram as mudanças das eras geológicas causando a “sexta extinção”⁴⁷, nome dado à crise ecológica contemporânea. Nas palavras dos autores: “Os especialistas estimam que hoje a taxa de desaparecimento anual é mil vezes mais rápida que antes da era industrial, e que mais de 30% das espécies poderão ter desaparecido em 2050, sem nenhuma garantia de que o fenômeno cesse aqui”. Para ilustrar de forma clara as afirmações, os autores apresentam o seguinte quadro:

⁴⁷ Os geólogos distinguem na história do passado da Terra cinco grandes episódios de extinção biológicas, sendo a última delas a dos dinossauros (REEVES; LENOIR, 2006, p. 19).

ESTIMATIVAS DA TAXA E DO ALCANCE DA EXTINÇÃO DAS ESPÉCIES VIVAS

Robert May, *Oxford University* e presidente da *Royal Society*, em um discurso pronunciado em novembro de 2001 na conferência anual da *Society for Conservation Biology*: “A taxa de extinção das espécies acelerou-se durante os últimos cem anos, atingindo quase mil vezes o que era antes da chegada dos humanos”.

E.O Wilson, *Harvard University* (um dos mais eminentes biólogos de nossa época), em *The diversity of life*: “Estima-se hoje que entre 1% e 10% das espécies são eliminadas a cada década, ou seja, cerca de 27 mil a cada ano”.

Michael Novacek, *American Museum of Natural History* de Nova York: “Não é irrealista prever que teremos exterminado a metade de todas as espécies vivas em meados do século XX”.

Em 1998, uma pesquisa entre biólogos demonstrou que 70% dentre eles acreditavam que uma extinção maciça está em curso. Um terço prevê a perda de 10% a 50% das espécies nos próximos trinta anos.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cerca de 25% dos mamíferos (1.130 espécies) e 12% das espécies de aves estão ameaçadas de extinção.

Quadro 1: Estimativas da taxa e do alcance da extinção das espécies vivas.

Fonte: Scientific American, novembro de 2001.

O maior desafio cognitivo da implantação de um modelo de co-gestão adaptativa, considerando o paradigma sistêmico, está em quebrar a dicotomia teoria e prática. O direito tem trabalhado muito mais a teoria do que a prática em relação aos problemas ecológicos. Nem mesmo o princípio de precaução, já tão difundido na literatura jurídica, é levado em consideração no momento de encarar tais problemas. Exemplo dessa afirmação poderá ser observado no estudo de caso que será apresentado: a mineração de conchas calcárias na Barra do Camacho/SC. As hipóteses levantadas para não-aplicação do princípio

de precaução nesse caso concreto podem estar ligadas tanto à predominância dos interesses econômicos como na ausência de uma visão sistêmica dos efeitos causados pelos danos ambientais da atividade de mineração, o que contraria totalmente a noção de meio ambiente como patrimônio intergeracional.

É preciso incorporar ao mundo jurídico a ecologia humana sistêmica que visa justamente à integração entre sistemas sociais e sistemas ecológicos. Não basta a redação de textos legais: para uma efetiva mudança do sistema de gestão do meio ambiente é essencial entender a ação dos usuários que causam o problema. No caso da Barra do Camacho são diversos os atores envolvidos: além da mineradora e dos pescadores, há o Ministério Público, o Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, o judiciário, o poder legislativo, a população local, e todos devem ter seus papéis considerados para a construção de um cenário desejável e para a adoção de novas regras.

Como recriar o sistema de gestão levando em conta tais questões? Para tentar responder a tal questionamento, é imperativo realizar uma análise sócio-institucional, ou seja, verificar qual a capacidade de fazer valer a legislação em um determinado momento, além de determinar qual é a capacidade sócio-econômica-tecnológica que coage a degradação ambiental (pensar ecotécnicas: tecnologias com menor geração de risco). Um dos objetivos desta pesquisa é apresentar um diagnóstico descritivo do caso da Barra do Camacho e entender os comportamentos de uso dos atores envolvidos.

Do ponto de vista legislativo compete ao poder público assumir atribuições para tratar dos problemas ambientais em todas as esferas políticas – desde a fiscalização permanente dos recursos ambientais, controle das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, identificação de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, até a proposta de medidas de recuperação, implantação de sistemas de monitoramento ambiental e de incentivos à pesquisa sobre o desenvolvimento de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais (ALBUQUERQUE, 2006, p.98). No entanto, as políticas ambientais estão aquém da gravidade dos problemas ecológicos enfrentados no Brasil. Para além da legislação ambiental e de programas de governo, faz-se imperativo a implementação de políticas ambientais de corte simultaneamente preventivo e pro-ativo. As políticas públicas constituem uma forma essencial de reger o uso dos recursos ambientais. É claro que, dentro da visão sistêmica proposta, as políticas públicas a serem desenvolvidas nessa área devem abarcar o binômio meio ambiente/desenvolvimento, pois não se trata de um

problema ecológico ou econômico: abrange mais do que o uso dos recursos ambientais. É preciso considerar o ordenamento espacial, a infra-estrutura disponível, o ordenamento territorial, entre tantos outros fatores. Mota (2001, p.68) define uma política pública ambiental como:

[...] uma tomada de decisão sobre a gestão dos recursos naturais, combinando ações e compromissos em que estão envolvidos a sociedade em geral e os poderes legalmente constituídos. A tomada de decisão na área ambiental envolve a preservação/conservação de recursos naturais, as necessidades da sociedade e das atividades econômicas e a antecipação de eventos e elementos de irracionalidade.

Por óbvio, esta pesquisa não pretende esgotar a análise de todas as questões levantadas. Seria impossível dar conta de tantos aspectos com um único pesquisador. A implementação deste novo modelo de gestão ambiental implica um modelo transdisciplinar baseado na pesquisa-ação. O que se pretende com a análise do caso apresentado é dar uma contribuição para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da ecologia humana sistêmica ou das ciências ambientais⁴⁸ por meio da investigação das limitações para a construção e o fortalecimento de um sistema de co-gestão adaptativa na zona costeira de Santa Catarina com o estudo de caso da Barra do Camacho.

Para tanto, no próximo capítulo será apresentado um panorama da gestão integrada e participativa da zona costeira catarinense. O objetivo é identificar formas para melhorar as dinâmicas de gestão, principalmente quanto aos chamados mecanismos de *enforcement* (empoderamento⁴⁹), ou seja, como fazer “valer as leis” em relação aos problemas ecológicos.

⁴⁸ Já existe no Brasil junto ao CNPq uma área de pesquisa em ciências ambientais que visa ao desenvolvimento de projetos dotados de perfil interdisciplinar sistêmico.

⁴⁹ Empoderamento: capacidade de uma pessoa ou um grupo de pessoas de controlar ou de contribuir nos processos de tomada de decisão que afetam seus meios de vida (VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005, p. 410).

CAPÍTULO II – PANORAMA DA GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE

2.1. USO DOS RECURSOS NATURAIS

A exploração dos recursos naturais na zona costeira teve seu início com a chegada dos portugueses, em 1500⁵⁰. Como relata Dean (1996, p. 59), um dos primeiros atos dos marinheiros portugueses ao chegarem ao Brasil em 22 de abril de 1500 e alcançarem a costa sobrecarregada de floresta do continente sul-americano, foi derrubar uma árvore:

Do tronco desse sacrifício de aço, confeccionaram uma cruz rústica – para eles, o símbolo da salvação da humanidade. Uma missa então foi celebrada aos pés dessa cruz, durante a qual, para satisfação dos portugueses, os indígenas ali aglomerados imitaram sua postura ajoelhada com as mãos em prece, embora não imitassem suas expressões devotas. O momento ficou gravado na memória de todo o brasileiro que completou o curso primário, através das reproduções de uma pintura épica comemorativa do evento, de autoria do artista do século XIX, Victor Meirelles⁵¹. Presas à cruz de madeira estavam as insígnias e divisas do rei, um sinal inequívoco da identidade entre os objetivos e a autoridade do Estado e da Igreja. Essa pretensão ao território que uma tripulação indócil mal havia vislumbrado baseava-se em um tratado assinado seis anos antes por emissários das coroas portuguesa e espanhola, que demarcavam as respectivas esferas de influência no mundo não-cristão por um meridiano que passava 370 léguas (2200 km) a oeste das Ilhas de Cabo Verde. Os indígenas, que inocentemente se

⁵⁰ Mesmo que naquele momento tal ato não possa ser caracterizado como “exploração” do meio ambiente por não ser insustentável, o fato é que a partir daí a costa brasileira iniciou o seu processo de povoamento mais intenso com a fixação dos portugueses e, conseqüentemente, mais tarde, ao uso insustentável do meio ambiente. Vale ressaltar que hoje resta muito pouco da Mata Atlântica que dominava o nosso litoral.

⁵¹ Vale registrar que Victor Meirelles (1832-1903) é um dos pintores catarinenses de maior destaque tanto no Brasil como no exterior. A obra *A primeira missa no Brasil* foi pintada em 1860 e exposta em 1861 no salão da Academia Francesa de Belas Artes.

irmanaram com eles naquela praia, não faziam idéia, tal como as árvores às suas costas, da destruição que essa invasão causaria.

Do descobrimento do Brasil aos dias atuais, a exploração da zona costeira só fez aumentar. Desde a exploração do petróleo e de outras formas de energia, passando pela expansão da agricultura, pela super exploração da pesca em escala industrial e pelo extrativismo vegetal, os recursos naturais da zona costeira foram utilizados (ou destruídos?) de forma desordenada e despreocupada.

A mineração é uma das atividades que contribui para esse cenário de exploração desordenada e despreocupada. Os recursos minerais são naturais e não-renováveis e, portanto, seria importante um planejamento na sua utilização para evitar o seu esgotamento. Além disso, a atividade de mineração causa grande impacto ao meio ambiente. Carvalho e Rizzo (1994, p. 69), em estudo realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, apontam que entre os efeitos nocivos diretos que podem decorrer de uma mineração mal conduzida estão a mudança da topografia original, a instalação de um processo de erosão acelerada e assoreamento, a poluição dos rios, a emissão de poeiras e outras emissões, o desmatamento e o afugentamento da fauna, bem como a produção excessiva de ruídos. Os efeitos indiretos, por sua vez, referem-se à implantação de obras de infra-estrutura necessária à manutenção da atividade de mineração, como portos, ferrovias, barragens e, em alguns casos, principalmente em regiões calcárias⁵², verifica-se o impacto sobre sítios arqueológicos, pondo em risco o patrimônio natural e cultural (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 68).

A fronteira entre recursos renováveis e não-renováveis é tênue. Para a análise econômica, um recurso renovável é um recurso natural que pode fornecer indefinidamente *inputs* a um sistema econômico, enquanto um recurso natural não renovável é um recurso com um *stock* finito ou uma oferta finita (FOUCHEUX, NOEL, 1995, p. 110). Deste ponto de vista, os recursos minerais são considerados recursos não-renováveis. Não é possível fabricar os recursos minerais, e estes possuem uma escala de tempo geológica que determina o seu esgotamento. Contudo, Fouchex e Noel (1995) salientam que na medida que for possível encontrar um ritmo de utilização dos recursos naturais que provoque a diminuição de suas disponibilidades até anulá-las, todos os recursos são, dessa forma, esgotáveis.

⁵² Note-se que este é exatamente o caso da exploração realizada na Barra do Camacho.

A mineração constitui uma importante atividade econômica do país, o que pode ser aferido pelos seguintes dados fornecidos pelo DNPM: 1. Representa 37% do saldo da balança comercial do Brasil. 2. Os preços das *commodities* minerais quadruplicaram nos últimos quatro anos. 3. Os investimentos anuais previstos no setor produtivo de mineração e transformação mineral no país tendem a quintuplicar nos próximos anos, acarretando um aumento na demanda do setor de outorgas⁵³. Isso demonstra que a mineração é um setor que possui poder de influência na política e, por consequência, na legislação direcionada ao setor.

A exploração desordenada dos recursos minerais na zona costeira sem os estudos prévios de impacto ambiental da forma prevista na legislação tem causado sérios problemas ecológicos e, consequentemente, criado conflitos com a atividade pesqueira (como é o caso na Barra do Camacho), com a navegação e com o turismo. É certo que as outras atividades enumeradas também causam um significativo impacto na zona costeira e, portanto, também são (ou deveriam ser) objeto do gerenciamento costeiro e dos estudos de impacto ambiental. A Lei de Gerenciamento Costeiro não tem sido um instrumento legal eficiente para modificar o uso e a ocupação do solo. O fato de haver certa “lentidão” em tornar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro real e efetivo tem beneficiado diversos setores, entre os quais o do extrativismo mineral.

Para concretizar novos procedimentos de gestão dos recursos e dos meios naturais pelo uso de mecanismos que levem em consideração uma gestão integrada e sustentável é preciso considerar as seguintes dimensões: a. Dimensão psicológica, por meio da pedagogia social aplicada. b. Dimensão sócio-econômica, por meio da promoção de ecotécnicas. d. Dimensão jurídica, por meio do estabelecimento de um regime jurídico de apropriação que considere tanto os aspectos formais quanto os informais. Um dos objetivos da pesquisa é fortalecer o sistema de co-gestão dos recursos naturais através de uma abordagem de precaução.

É preciso estabelecer uma dinâmica integrada de gerenciamento dos recursos naturais, ou seja, não é possível considerar apenas o uso específico de determinado recurso. É preciso internalizar a questão ambiental com as dinâmicas de desenvolvimento. Isso levaria a

⁵³ São mais de oito mil concessões de lavra, cerca de onze mil registros de licença, mais de cinquenta mil alvarás de pesquisa. E, anualmente, o número de novos requerimentos ultrapassa a casa dos vinte mil novos processos. Ao todo, são cerca de cento e cinquenta mil direitos minerários no Brasil (NERY, 2008).

um desenvolvimento territorial que, justamente por seu caráter integrativo, vai além do **desenvolvimento local**. Muitos autores tratam as duas expressões como sinônimas, mas atualmente o termo **desenvolvimento territorial** tem sido mais utilizado porque não induz à idéia de pequena dimensão, ou de menor escala, já que estilo de desenvolvimento não se reduz à pequena escala (PEQUEUR apud CARRIÈRE, CAZZELA, 2003, p. 23). Conforme Carrière e Cazzela (2003, p. 37):

O desenvolvimento territorial torna-se assim um processo tributário da descentralização político-administrativa, cujo sucesso é uma variável dependente da qualidade das iniciativas locais. O papel do Estado central deve limitar-se a apoiar as iniciativas locais. Isso significa que não pode haver dinâmica local caso não exista uma real capacidade de iniciativa de atores locais. Disso decorre que esse estilo de desenvolvimento é tributário de um processo de educação e de formação, que procura re-qualificar o saber-fazer local, lançando mão de novas tecnologias.

O conflito socioambiental vivenciado na área da Barra do Camacho oferece elementos úteis a uma análise da compatibilidade do regime jurídico de apropriação de recursos ambientais com relação às áreas de proteção ambiental, uma vez que envolve, de um lado, uma área de conservação ambiental – APABF – e, de outro, a atividade de mineração, com significativo risco de comprometimento socioambiental, realizada pela empresa CYSY. O fortalecimento do sistema de co-gestão passa pela implementação do desenvolvimento territorial sustentável⁵⁴. No caso em análise, o Conselho Gestor da APABF é o principal instrumento para a concretização de um modelo de co-gestão adaptativa que considere uma abordagem de precaução.

⁵⁴ Como já salientado o desenvolvimento territorial é uma das acepções do ecodesenvolvimento.

2.2. GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DA ZONA COSTEIRA: SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO X PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a incumbência de criar espaços ambientais, especialmente protegidos em razão de sua relevância ecológica, ao poder público, conforme dispõe o art.225, §1º, III. Entre esses espaços especialmente protegidos encontram-se as unidades de conservação, reguladas pela Lei 9985/2000 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 838), que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. As unidades de conservação consistem em espaços ambientais especialmente protegidos, não só em razão da sua relevância ecológica, mas, sobretudo, por representarem um novo modelo de desenvolvimento e utilização dos recursos ambientais. São estabelecidos dois grupos de unidades de conservação pela lei do SNUC: 1. unidades de proteção integral; 2. unidades de uso sustentável. De acordo com o grupo em que se situam as unidades, o legislador previu diferentes categorias de unidades de conservação que sofrerão limitações ou até mesmo restrições na utilização dos recursos ambientais. Dentre as unidades de conservação de uso sustentável está a área de proteção ambiental (APA), caracterizada em geral por ser uma área extensa e com grau elevado de ocupação humana. O caso em análise localiza-se em uma área de proteção ambiental: a APA da Baleia Franca.

Conforme dispõe o art.15 da Lei 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Cabral e Souza (2005, p. 47) ressaltam que a categoria APA é singular, pois não há qualquer tipo ou categoria em outros países que se iguale aos objetivos de criação de uma APA, uma vez que esta é uma unidade de uso sustentável e que pode ser instituída em terras públicas

ou privadas (geralmente ambas co-existem), criada pelo poder público (com a participação da sociedade civil), manejada pelos proprietários desde que obedeçam a medidas restritivas impostas pelo poder público no sentido de garantir a conservação dos atributos que motivaram a sua criação e gerenciada por meio do Conselho Gestor que pode (e deve) funcionar como fórum de debates para equacionar os conflitos da região.

É importante frisar que o conceito constitucional de espaços ambientalmente protegidos abrange, além das UC's, as áreas de preservação permanente, reservas legais, biomas constitucionalmente protegidos (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e a zona costeira) e as reservas da biosfera. Assim, espaço territorial especialmente protegido é um conceito amplo e genérico que engloba as UC's. Contudo, como frisa José Afonso da Silva, nem sempre diante da legislação vigente é possível determinar quando um espaço territorial especialmente protegido deve ser considerado UC. Para o autor, o máximo que podemos afirmar é que um espaço territorial torna-se uma UC quando assim é declarado de forma expressa, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado (SILVA, 2007, p. 232).

Historicamente, a preocupação em criar espaços protegidos em razão da sua relevância ecológica remonta a criação, no século XIX, dos jardins botânicos, como por exemplo, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado em 1811, e tantos outros que o seguiram. No entanto, é a partir da década de 1930, com a instituição de vários parques nacionais (seguindo o modelo norte-americano), é que se vê um avanço nessa área. Nesse período foram criados espaços importantes de proteção, como o Parque Nacional de Itatiaia, o Parque Nacional de Iguaçu e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos⁵⁵. Como salienta Milano (1999, p. 2), o conjunto de unidades de conservação no Brasil é um “sistema” não representativo e significativo perante a diversidade de objetivos de conservação a ele atribuída, devido ao processo de colonização ou ocupação territorial, bem como do processo da política de conservação de recursos naturais brasileiros.

No que tange a zona costeira, o desafio maior é proteger e garantir as múltiplas funções dos seus recursos com a finalidade de compatibilizar o uso e a ocupação desse território. Cerca de 3,9% do território nacional está sob proteção na forma de UC's. Com base em

⁵⁵ Instituídos, respectivamente, pelos seguintes Decretos: Decreto 1713/37; Decreto-lei 1035/39; Decreto-lei 1822/39).

dados⁵⁶ fornecidos pelo IBAMA, existem 48 dessas áreas distribuídas pela zona costeira. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei 7661/81, estabelece em seu artigo 9º que para evitar a degradação ou o uso indevido dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da zona costeira, o PNGC poderá prever a criação de unidades de conservação permanente, de acordo com a legislação vigente.

A quase totalidade dessas áreas de preservação está protegida por decretos federais, sancionados principalmente na década de 80, como é o caso da Reserva Biológica do Arvoredo, situada em SC. Apesar de uma legislação favorável à preservação das espécies e de seus *habitats*, na prática o que se vê é a invasão, a destruição ou o abandono dessas unidades de conservação. Entre os fatores que contribuem para que isso ocorra está a falta de fiscalização adequada por falta de recursos humanos e materiais, como aponta o estudo do MMA (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 93):

Verifica-se, de uma maneira geral, que os estados litorâneos não dispõem de pessoal suficiente para efetivar o papel das unidades de conservação criadas. Neste contexto, chamam a atenção os Estados de São Paulo, **Santa Catarina** e Alagoas, que apresentam número insuficiente de pessoal alocado nas áreas de preservação. (grifo nosso).

Outro problema levantado no referido estudo é a ausência de plano de manejo de grande parte das UC's instituídas no território nacional, fato que chama a atenção, uma vez que tal estudo foi publicado em 1994 e, ainda hoje, a APA da Baleia Franca não possui plano de manejo, o que confirma o problema apontado⁵⁷. A ausência de regularização fundiária é outro ponto delicado na implantação das UC's. Em se tratando da zona costeira, a questão fundiária é ainda mais complexa em razão da supervalorização imobiliária.

⁵⁶ Dados atualizados podem ser encontrados junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=66>>. Acesso em 15 de dezembro de 2007.

⁵⁷ O prazo de cinco anos para elaboração do plano de manejo da APA (a APA foi instituída em 2000) não foi cumprido. Em razão disso, o MPF/SC, em conjunto com a entidade da sociedade civil Coalizão Internacional da Vida Silvestre, ingressaram com Ação Civil Pública – ACP – no intuito de sanar tal omissão. Como resultado da ACP, a União e o IBAMA foram condenados a realizar o plano de manejo. Na sentença, a União foi obrigada a liberar os recursos financeiros necessários para dar início à elaboração do plano de manejo. Nesse sentido, ver: ACP nº 2005.72.00.010327-9.

Este quadro de abandono das UC's integrantes da zona costeira apenas reforça a destruição de seus recursos naturais pela caça, pesca e extrativismo predatórios, sendo comum também a ocorrência de incêndios, desmatamentos e retiradas de plantas ornamentais⁵⁸.

2.2.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a gestão de espaços ambientais especialmente protegidos

Antes da análise concreta do estudo de caso, é preciso considerar alguns pontos em relação à legislação ambiental brasileira. Influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1972, nossa legislação passou a ter contornos mais sólidos. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) estabeleceu os fins, a formulação e a aplicação de uma política nacional para o meio ambiente⁵⁹. A referida Lei incorporou e aperfeiçoou mecanismos de formulação e aplicação das normas já vigentes e deu passo importante com a instituição do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente –, integrado por Estados, União e Municípios. A Política Nacional do Meio Ambiente tenta conciliar o planejamento ambiental com o planejamento econômico e social, conforme depreende-se da leitura do artigo 2º da Lei (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 577):

Artigo 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios [...].

No entanto, o planejamento integrado de políticas públicas nesse setor ainda é incipiente, considerando os diversos

⁵⁸ Em uma das várias visitas *in loco* que fiz (23 de outubro de 2007) à APA da Baleia Franca, no caso a sede da APA em Imbituba, presenciei ao longo do caminho a retirada ilegal de orquídeas, tendo inclusive testemunhado a apreensão realizada pelos fiscais do IBAMA de parte das plantas extraídas.

⁵⁹ O artigo 2º da Lei estabelece o objetivo geral da política nacional do meio ambiente e as suas metas, que na verdade estão muito mais para metas a serem alcançadas do que para princípios no sentido jurídico do termo, sendo que o art.4º estabelece os objetivos específicos da Lei.

desentendimentos ocorridos ao longo da edição da Lei e que permanecem até os dias atuais. Como salienta Krell (2004, p. 110): “A falta de uma definição prévia e mais precisa das funções de cada nível de componentes do SISNAMA faz com que importantes esforços sejam executados em níveis inadequados e não produzam efeitos adequados”

Não são poucos os exemplos⁶⁰ de casos envolvendo o Ministério do Meio Ambiente e outros Ministérios, que muitas vezes possuem diretrizes contrárias uns em relação aos outros. Fato marcante do atual⁶¹ governo que comprova em parte tal afirmação foi o pedido de demissão da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em 13 de maio de 2008. Conforme amplamente divulgado pela imprensa (MAIA, 2008), a ministra teria desistido de lutar dentro do próprio governo em prol de políticas que atenderiam de forma mais ampla os problemas ecológicos. A Ministra Marina Silva entrou em confronto, entre outros Ministérios, com a Casa Civil e com o Ministério da Agricultura, em casos que opõem proteção ambiental e interesses econômicos. A ex-ministra também enfrentou problemas com os servidores do IBAMA, insatisfeitos com a divisão do órgão e com a criação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (MAIA, 2008).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente destaca, entre as suas metas previstas no artigo 2º, IV, a “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 577). Como já explicitado, o estabelecimento de áreas a serem preservadas pode atender a diferentes formas, entre as quais, as de Unidade de Conservação, como prevê a Lei 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. No inciso IX, do art.2º, a Lei do SNUC afirma que “será dada proteção a áreas ameaçadas de degradação” (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 839). Neste caso podemos entender que será dada atenção especial não só às áreas degradadas e ameaçadas de

⁶⁰ Como, por exemplo, na questão do licenciamento das hidrelétricas previstas no PAC, em que a Ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, defendeu critérios técnicos e econômicos para a construção das usinas, desconsiderando as etapas do licenciamento ambiental que visam à proteção do meio ambiente. Outro caso, rumoroso, envolveu o Ministro da Agricultura Reinold Stephanes, que defendeu a plantação de cana-de-açúcar em zona da Mata Atlântica, Pantanal e da Amazônia, contrariando posicionamento do Ministério do Meio Ambiente. Nesse sentido, ver: Stephanes defende desmatamento zero e ataca países desenvolvidos”. Disponível em: <<http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL1010599-16052,00-STEPHANES+DEFENDE+DESMATAMENTO+ZERO+E+ATACA+PAISES+DESENVOLVIDOS.html>> Acesso em: 20 fev. 2009.

⁶¹ Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, reeleito para um segundo mandato (de 1º de janeiro de 2007 a 1º de janeiro de 2011).

degradação, como também ao gerenciamento de áreas especiais, como a zona costeira.

O Ministério do Meio Ambiente reconhece o problema do gerenciamento da área costeira. Em reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo, em agosto de 2008, o Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, declarou que “as áreas marinhas estão entre as mais ameaçadas e as menos protegidas, então é uma prioridade grande. Há cada vez mais gente no litoral, mais navegação, mais pesca predatória” (MAIA 2008). A entidade ambientalista *Greenpeace* lançou uma campanha nacional em defesa dos oceanos no Brasil, pois somente 0,4% dos mares brasileiros são protegidos em unidades de conservação federais. Incluindo-se as reservas estaduais, a porcentagem sobe para 0,8%, sendo que a realidade internacional não é muito diferente: apenas 1% dos mares do Planeta é protegido. A meta do *Greenpeace* é ampliar a proteção dos mares brasileiros para 40%, mas o governo apresenta como meta alcançar 10% (MAIA, 2008).

O SISNAMA, conforme estabelecido pela Lei 6938/81, é composto de órgãos da esfera federal, estadual e municipal, de acordo com as competências de cada um nos termos do que dispõe o art. 6º da Lei (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 577):

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA [...].

No caso em análise, dentre os integrantes do SISNAMA, têm interesse particularmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FATMA e as secretarias estaduais e municipais do Meio Ambiente. Recentemente, como referido, houve reformas na estrutura federal dos órgãos ambientais, sendo a principal delas a divisão do IBAMA e a consequente criação do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade. Dentro da queda de braço entre correntes pró ambiente e correntes desenvolvimentistas no sentido exclusivamente economicista, o governo federal, por meio de uma medida provisória (MP nº 366 de 27 de abril de 2007) (BRASIL, 2007a), estabeleceu a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que responderá, entre outras atribuições, pelo SNUC.

Atualmente, o governo federal, em nome do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), reforça as estratégias desenvolvimentistas soterrando as políticas ambientais, considerando-as inclusive como um entrave ao progresso do país. O licenciamento ambiental passou a ser visto como o vilão que impede o crescimento econômico. São inúmeras as declarações nesse sentido por parte do governo, amplamente divulgadas na imprensa nacional, o que levou inclusive a uma reforma estrutural do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). Uma notícia veiculada no Jornal O Estado de São Paulo ilustra bem a situação:

Ousadia para mudar os procedimentos e estruturas. Foram estas as palavras que a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, utilizou para justificar as reformas que serão feitas em sua Pasta. A mais importante delas é a divisão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) em dois órgãos, um com a incumbência de estudar o impacto de obras sobre o meio ambiente para decidir sobre licenciamento e outro para cuidar da proteção ambiental e o do monitoramento da flora e da fauna. Até agora, ambas as funções cabiam ao IBAMA, cuja eficiência era contestada por diversos membros do governo, a começar pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva, por causa da lentidão no exame dos processos de licenciamento de grandes obras de infra-estrutura. Entre os processos atrasados estão os de algumas obras que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como os das Usinas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira (RO) (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

As medidas levadas a cabo pelo Governo Federal com a finalidade de viabilizar o PAC e principalmente a construção de usinas hidrelétricas são um excelente laboratório para demonstrar o caráter simbólico da legislação ambiental. O procedimento de licenciamento ambiental foi alterado ao arrepio do que determina a legislação ambiental para atender essa demanda imposta pela construção de tais usinas. Pode-se afirmar que a viabilidade ambiental de tais empreendimentos, que deveria ser analisada pelo procedimento de licenciamento ambiental, foi substituída: o que interessa não é a viabilidade do empreendimento, mas a “viabilização” do

empreendimento, independentemente dos custos sociais e dos impactos ambientais⁶².

Com tais modificações, a APA da Baleia Franca passou da competência do IBAMA para a competência do Instituto Chico Mendes, pois o artigo 1º da Lei 11516 de 28 de agosto de 2007 atribuiu ao Instituto, entre as suas finalidades, proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

⁶² Nesse sentido, ver: NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. Política Energética, sustentabilidade e direito: licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Estado de Santa Catarina. Dissertação de mestrado defendida junto ao CPGD/UFSC. Florianópolis: 2005.

A Lei do SNUC – Lei 9985/2000 – veio atender o disposto no artigo 225, §1º, incisos I, II, III e IV da CF/88. Isto não significa que antes da edição da Constituição e da referida Lei o Brasil não contasse com espaços especiais de proteção ambiental. A concepção da criação de áreas naturais protegidas nasceu com a intenção de preservar espaços com atributos ecológicos importantes. A origem de tal idéia vem do século XIX, inicialmente nos EUA, onde tais espaços foram criados para a proteção da vida selvagem ameaçada pela civilização urbano-industrial. Tal concepção deu origem ao chamado “naturalismo” e, conseqüentemente, ao “mito da natureza intocada”, como descreve Diegues (2004, p. 13):

Para o naturalismo da proteção da natureza do século passado, a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, por meio de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esses lugares paradisíacos serviriam também como locais selvagens, onde o homem pudesse refazer as energias gastas na vida estressante do trabalho monótono. Parece realizar-se a reprodução do mito do paraíso perdido, lugar desejado e procurado pelo homem depois de sua expulsão do Éden. Esse neomito, ou mito moderno, vem impregnado, no entanto, do pensamento racional representado por conceitos como ecossistema, diversidade biológica, etc.

A instituição das áreas naturais protegidas no nosso país sofreu um crescimento significativo na década de 1970, principalmente pelo aumento da devastação das florestas e também pela disponibilidade de fundos internacionais para a conservação. Grandes ONG's internacionais, como a WWF, entre outras tantas, iniciaram uma campanha no sentido de aumentar o número de unidades de conservação como áreas protegidas. Contudo, Diegues (2004, p. 17) alerta para que a criação de áreas naturais protegidas levanta uma série de problemas de ordem econômica, social e política, uma vez que a criação de tais espaços não se reduz a uma simples questão de conservação do mundo natural como querem os preservacionistas. Entre os problemas levantados pelo autor, o primeiro diz respeito a características das UC's existentes, pois as consideradas prioritárias (parque nacional, reserva biológica, estação ecológica) não permitem a presença de populações humanas, nem mesmo as tradicionais (DIEGUES, 2004, p. 17).

O segundo grupo de problemas levantados pelo autor está relacionado ao impacto político, territorial e fundiário gerado pela criação de áreas protegidas, já que em muitos países tais áreas representam extensões territoriais consideráveis. Se o Brasil, por exemplo, seguisse a recomendação do PNUMA de converter 10% do território em áreas protegidas, mais de 800.000 Km² seriam UC's, superfície muito maior que a de muitos Estados europeus. Outro impacto é que a maioria dos governos também não avalia os custos ambientais e sociais da expansão dos parques nacionais e áreas protegidas, uma vez que a expulsão dos moradores dessas áreas acaba ocasionando problemas nos arredores e aumentando as periferias das cidades (DIEGUES, 2004, p.17).

Por último, Diegues (2004, p. 19) aponta para os problemas sociais e étnicos relativos à expulsão de populações tradicionais, indígenas ou não, de seus territórios ancestrais, conforme explicita:

A expulsão dos moradores tem contribuído ainda mais para a degradação das áreas de parques, uma vez que, frequentemente, por falta de fiscalização, indústrias madeireiras e de mineração as invadem para explorar ilegalmente seus recursos naturais. Os moradores também, muitas vezes, retiram ilegalmente meios de subsistência dessas áreas protegidas, tidas como “recursos perdidos pelas comunidades locais”.

Se tais comunidades fossem incorporadas aos projetos de instituição das UC's, em vez de serem tratadas como inimigas da “vida selvagem”, essas comunidades poderiam auxiliar na fiscalização dos usos dos recursos naturais desses espaços protegidos. Diegues (2004, p. 20) alerta para o fato de que na maioria dos casos a participação das populações tradicionais não passa de uma cortina de fumaça para resposta a certas demandas internacionais:

Quando essas associações tornam-se mais exigentes e mais organizadas, defendendo seus direitos históricos para permanecer nas regiões em que viveram seus antepassados, elas são acusadas de postarem-se contra a conservação do mundo natural. Na maioria dos casos, as chamadas populações tradicionais encontram-se isoladas, vivendo em ecossistemas tidos até agora como marginais (mangues, restingas, florestas tropicais), são analfabetas e têm pouco poder político, além de não terem títulos de propriedade

da terra. Esse fato, muito comum nos países subdesenvolvidos, as tornam passíveis de desapropriações fáceis, sem terem compensação real pela terra que habitam há gerações.

No Brasil, aos poucos essa mentalidade do conservacionismo puro vem mudando com o tempo. Do ponto de vista legal, por exemplo, a Lei nº 11516, que cria o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade, estabelece, entre as suas atribuições, executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União (Art.1º, II).

A Lei do SNUC também estabelece várias referências às populações tradicionais e ao uso sustentável dos recursos naturais, o que dotou o SNUC de uma visão socioambiental, como consideram alguns autores, e não estritamente preservacionista/conservacionista. Para Santilli (2005, p. 23), o SNUC estabeleceu paradigmas inéditos no tratamento jurídico da relação entre homem e natureza e, portanto, podemos afirmar que possuímos um Sistema Nacional de Unidades de Conservação Socioambiental, ainda que com a exclusão do sistema de territórios indígenas e quilombolas. Nesse sentido, o art.4º da Lei do SNUC (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 840) determina não só a proteção da biodiversidade, mas também garante “a proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e impulsionando-as social e economicamente”.

A criação de um sistema nacional de unidades de conservação, no entanto, foi um processo lento e gradativo e que ainda precisa ser aperfeiçoado. Não adianta determinar a criação de tais espaços editando leis se não forem dados meios de atender a finalidade que justifica a sua criação. No caso da APA da Baleia Franca, por exemplo, o plano de manejo⁶³ da UC ainda não está concluído, sendo que já se passaram mais de oito anos da sua instituição. A própria Lei do SNUC levou oito anos tramitando no legislativo até sua efetiva aprovação e edição. Além disso, destaca-se com diversos vetos presidenciais, entre os quais o dispositivo que definia o conceito de população tradicional⁶⁴. O projeto

⁶³ Art.2º, XVII Lei 9985/2000 – plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

⁶⁴ O Art.2º, XV da Lei do SNUC estabelecia o seguinte conceito: “Grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado

de lei foi encaminhado em 1992 pelo então presidente da República Fernando Collor de Mello, ao Congresso, e a Lei foi sancionada em 2000. Santilli (2005, p. 112) frisa que o projeto de lei adotava uma orientação preservacionista, tendo como inspiração um modelo de unidade de conservação preocupado apenas com o valor das espécies e dos ecossistemas e com a perda da biodiversidade, sem atender às exigências e necessidades humanas e sem nenhuma referência à perda da qualidade de vida das pessoas. A Lei do SNUC, contudo, na sua versão final, depois de várias modificações durante o período em que ficou em tramitação no Congresso Nacional, acabou por ter um perfil socioambiental, conforme mencionado.

Entretanto, o fato de a Lei do SNUC, mesmo indiretamente, mencionar as populações tradicionais e, de forma geral, a legislação complementar ao SNUC também faça referência à importância de integrar as populações tradicionais ao sistema, bem como valorizar seus conhecimentos tradicionais, a realidade tem demonstrado justamente o contrário. O Brasil está aquém de ter uma política que atenda a tais comunidades. Não são poucos os conflitos ambientais em áreas de preservação relacionados às populações tradicionais. Nesse sentido, Diegues (2001, p.181) salienta que muitos moradores tradicionais, após esperarem inutilmente por uma solução por parte do Governo, acabam deixando as áreas protegidas sem ao menos serem indenizados, ingressando numa situação de pobreza e até miséria, morando nos arredores das cidades em bairros sem nenhuma infra-estrutura. Para o autor: “Poder-se-ia até pensar que a falta de política definida tem-se constituído na *política real* que se baseia na estratégia de vencer as populações tradicionais *pelo cansaço e pela desesperança*” (DIEGUES, 2001, p. 181).

As ferramentas de gestão das UC's são de extrema relevância para fazer com que as unidades de conservação saiam do papel, ou seja, deixem de ser simplesmente um dispositivo legal e passem a atender aos seus objetivos de forma efetiva. A comunidade onde está inserida a unidade de conservação tem a sua parcela de responsabilidade em tornar

ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para a sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”. Santilli (2005, p. 126) explica que: “O veto ao conceito de população tradicional foi defendido não apenas por preservacionistas, que consideravam a definição excessivamente ampla, e, portanto, suscetível de utilização indevida, como também pelo movimento de seringueiros da Amazônia, que considerava a definição excessivamente restritiva, pela exigência da permanência na área “há três gerações”, pois, quando se cria uma reserva extrativista ou uma reserva de desenvolvimento sustentável, o que se pretende é assegurar os meios de vida e cultura das populações extrativistas, independentemente do tempo de permanência na área”.

tais objetivos reais através da participação no Conselho Gestor. Para tanto é preciso envolver a comunidade nesse processo, o que nem sempre é fácil, em razão dos diferentes interesses que estão em jogo, bem como a motivação em tomar parte deste tipo de participação.

Como salientam Cabral e Souza (2005, p. 51) o Conselho Gestor é um espaço de negociação onde não há garantias seguras que as decisões tomadas em seu âmbito sejam implementadas pelos proprietários presentes na área, o que aumenta a importância do espaço de negociação, do envolvimento e do convencimento. No entanto, os autores alertam que sem a efetiva participação da sociedade, bem como o apoio e a presença dos órgãos da administração pública, é complicado imaginar que o Conselho consiga dar conta dos enormes desafios presentes na gestão ambiental de Áreas de Proteção Ambiental (CABRAL, SOUZA, 2005, p. 53).

O Decreto 4340/2002 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 853)⁶⁵, que regulamenta a Lei do SNUC, prevê que as UC's poderão ter dois tipos de Conselho Gestor: 1. Conselho consultivo; 2. Conselho deliberativo. O Conselho é presidido pelo chefe da unidade de conservação, que designará os demais conselheiros indicados pelos setores que serão representados. O Conselho deverá ter representação paritária, sempre que possível, entre os órgãos públicos e da sociedade civil. A intenção do legislador foi justamente envolver a comunidade na gestão das UC's. Quanto às Áreas de Proteção Ambiental – APA –, a Lei do SNUC prevê em seu art.15, §5º que “A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei”. Nota-se que o referido dispositivo não faz referência se o Conselho Gestor da APA deverá ser um Conselho Consultivo ou Deliberativo. Rodrigues (2005, p. 11) aponta que essa indeterminação constitui-se numa grave omissão do Decreto regulamentador, o que prejudica a administração desta categoria de Unidade de Conservação, que é uma das mais utilizadas no nosso país.

No caso da APA da Baleia Franca, o Conselho foi instituído pela Portaria IBAMA nº48, de 22 de junho de 2006⁶⁶ na forma de Conselho Consultivo, como dispõe seu art.1º:

⁶⁵ O capítulo V do Decreto 4340/2002 trata do Conselho Gestor das UC's de acordo com o disposto na Lei do SNUC.

⁶⁶ Publicada no DOU de 23 de junho de 2006. Disponível em: <<http://br.geocities.com/apadabaleiafranca/conselho.html>>. Acesso em: 20 de outubro de 2007.

Criar o ***Conselho Consultivo*** da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca com a finalidade de contribuir com a implantação e a implementação de ações destinadas à consecução dos objetivos de criação da referida Unidade de Conservação.

À primeira vista, poderíamos concluir que o fato de a APA contar com um Conselho Consultivo e não com um Conselho Deliberativo pudesse representar algum tipo de prejuízo em sua gestão, dadas as limitações de um Conselho Consultivo. No entanto, em relato da chefe da APA da Baleia Franca e presidente do Conselho, a senhora Maria Elizabeth Carvalho da Rocha, tal modelo, na verdade, atende de forma melhor os interesses atuais da APA, bem como facilita a tomada de decisão. Por óbvio, um Conselho Deliberativo teria um poder maior de pressão nas decisões de gestão, mas a chefe da APA aponta que o Conselho não possui maturidade suficiente para tornar-se um Conselho Deliberativo⁶⁷. O processo de participação dos conselheiros ainda é incipiente e carente de informações que possam subsidiar as suas decisões. A cultura política do litoral catarinense constitui-se em um espaço muito clientelista. Assim, muitas vezes, os representantes do Conselho tomam decisões em prol de interesses privados, e não em prol dos objetivos da APA. Tais situações não são incomuns, e geram inclusive a paralisação de muitas questões a serem decididas pelo Conselho. Tais pontos serão examinados oportunamente por hora da análise do papel do Conselho Gestor da APABF.

O caso em estudo encontra-se em uma Unidade de Conservação – APA DA BALEIA FRANCA⁶⁸ –, situada na zona costeira, portanto é preciso esclarecer alguns aspectos da legislação costeira, bem como conceitos operacionais que serão utilizados ao longo da pesquisa.

2.2.2 Gerenciamento Costeiro Integrado

A Constituição Federal, em seu art.225, §4º, considera a zona costeira patrimônio nacional e determina que sua utilização deverá ser

⁶⁷ O Conselho Gestor da APA da BF, instituído pela Portaria IBAMA nº48/2006, ainda é incipiente. No entanto, a APA tem realizado vários cursos de capacitação com a intenção de preparar os conselheiros a lidar com o sistema de gestão.

⁶⁸ A APA da Baleia Franca é uma unidade marinha costeira de conservação.

feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. É possível afirmar que a ocupação e, conseqüentemente, a exploração da zona costeira brasileira iniciou “oficialmente” com a chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil. De lá para cá, a ocupação do litoral brasileiro, bem como a utilização dos recursos marinhos, tem sido feita de forma constante, mas com praticamente nenhuma política concreta tanto de ocupação do solo quanto de utilização de seus recursos naturais. De uma forma muito simplificada, poderíamos afirmar que a zona costeira é o espaço geográfico entre a terra e o mar utilizado de formas diversas. Mas não é tão simples assim.

Por ser um espaço densamente povoado⁶⁹ (e a tendência tem sido o aumento da população que compõe a zona costeira), o número de conflitos ambientais tem aumentado a cada ano. São inúmeros os exemplos de problemas ecológicos ao longo do nosso litoral. Moraes (2007, p. 31) esclarece que, segundo os vetores de ocupação do solo, o litoral pode ser definido como uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar diferentes formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diversas atividades humanas, o que resulta em uma alta conflituosidade potencial no uso do solo, por exemplo. Nas palavras do autor:

A localização litorânea possui uma série de atributos singulares que vão qualificá-la como uma situação geográfica ímpar. Em primeiro lugar, no que toca à economia, os terrenos próximos ao mar são relativamente mais raros em relação ao conjunto das terras emersas, o que lhes atribui de imediato um caráter diferencial que se exponencializa conforme a perspectiva de uso considerada. Do ponto de vista da biodiversidade, a zona costeira acolhe quadros naturais particulares de alta riqueza e relevância ecológica, o que os qualifica como importantes fontes de recursos. Em termos da circulação, o litoral aparece como área estratégica em função da importância dos fluxos oceânicos no mundo contemporâneo (MORAES, 2007, p. 31).

A costa brasileira tem uma extensão de 7.367 Km, entre o rio Oiapoque e o arroio Chuí (IBGE, 1991). Apresenta, portanto, uma

⁶⁹ Santa Catarina, por exemplo, apresenta mais de um terço de seus habitantes vivendo na costa (MORAES, 2007, p. 69).

grande diversidade de aspectos ecológicos e econômicos. A zona costeira foi definida a partir de critérios geográficos e ecológicos, limitando-se a leste com o Oceano Atlântico, por onde se estende até a linha correspondente ao limite de isóbata de 200m, que marca a mudança abrupta de profundidade da plataforma continental⁷⁰ brasileira. Limita-se a oeste com as terras altas continentais, formadas normalmente por terrenos cristalinos dos escudos sul-americanos, cuja largura varia de acordo com os parâmetros ecológicos estabelecidos (CARVALHO; RIZO, 1994, p. 19).

A área continental do Brasil é de 8.511.965 Km², sendo que a faixa continental da zona costeira ocupa cerca de 442.007 Km², ou seja, corresponde a 5,2% das terras emersas do território nacional (IBGE, 1991). A delimitação da zona costeira é um fator importante, uma vez que definirá os limites físicos da zona objeto do gerenciamento costeiro.

A pressão crescente sobre a zona costeira, como o aumento da população, tem levado a uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis causando, conseqüentemente, a transformação e até mesmo a destruição dos recursos do meio natural. Diegues (2001, p. 89) relata que as zonas costeiras estão sujeitas a pressões urbano-industriais sem precedentes na história:

Em muitas regiões, os mangues foram aterrados para a criação de infra-estrutura urbana e turística; em outras, cortaram-se árvores do mangue para a plantação de arroz ou para a criação de peixes e camarões. Além disso, elas são administradas por instituições variadas, com pouca coordenação e, como resultado, ecossistemas costeiros essenciais estão sendo destruídos antes que um planejamento adequado seja formulado e implementado.

Na literatura especializada é comum os termos “zona costeira” e “ambiente costeiro” possuírem diversas formas de interpretação. Vários teóricos trabalham apenas com o conceito de costa, enquanto outros preferem definir zona ou ambiente costeiro como uma diferenciação dos meios administrativos/políticos ou biofísicos/naturais. No meio administrativo o governo local delimita os limites geográficos e administra a costa por meio de uma legislação específica, enquanto o

⁷⁰ A zona costeira está inserida na Placa Tectônica da América do Sul, resultante da expansão gradativa da Dorsal Meso-Atlântica e da colisão conseqüente com as Placas do Pacífico, que originaram o surgimento da Cordilheira dos Andes e das grandes bacias sedimentares dos rios Amazonas e Paraná (CARVALHO, RIZO, 1994, p. 20).

caráter biofísico baseia-se em características físicas, como acidentes geográficos, rios, estuários ou outro ecossistema natural relevante (MARRONI; ASMUS, 2005, p. 16).

Os marcos legais⁷¹ que tratam do gerenciamento costeiro são diversos, mas merecem destaque a Lei 7661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC –, bem como o seu Decreto regulamentar e, de forma mais concreta, o I e II PNGC.

A Lei 7661/88 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 587), que estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC –, define, em seu art.2º, § único, a zona costeira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

Diegues (2001, p. 97) aponta que o gerenciamento costeiro tem como objetivo a ordenação do espaço costeiro e seus ecossistemas, o uso sustentado de seus recursos naturais e a proteção do patrimônio étnico, histórico e cultural em benefício das populações. Do ponto de vista legal, a Constituição de 1988, em seu artigo 21, inciso IX, determina que a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social é exclusiva da União.

A Resolução nº1/90 confirma tal prerrogativa ao atribuir a supervisão e a coordenação do PNGC ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e ao IBAMA, respectivamente. No entanto, os órgãos federais têm um papel aglutinador no sentido de consolidar e compatibilizar o macrozoneamento realizado pelos Estados. Vale ressaltar que a competência em matéria ambiental é concorrente⁷². Em termos gerais, a Lei 7661/88 tem significativa relevância por ser o primeiro instrumento legal brasileiro a tratar especificamente do tema do gerenciamento costeiro.

Em termos de políticas para a zona costeira, é oportuno ressaltar que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar⁷³, também conhecida como Convenção de

⁷¹ Para um levantamento dos instrumentos legais do gerenciamento costeiro, ver: Programa de Gerenciamento Costeiro e Marinho, legislação. Disponível em: <<http://www.institutopharos.org/legislacao/legislacao2.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

⁷² A questão da competência em matéria ambiental é um tema polêmico: o dispositivo constitucional que trata do assunto é alvo de muitas críticas. Para uma visão detalhada sobre o assunto, ver: SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental. Curitiba: Juruá, 2004.

⁷³ Nesse sentido ver: ALBUQUERQUE, Leticia. NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Revista Sequência nº 44,

Montego Bay, negociada e aprovada pelas Nações Unidas em 1982 e em vigor desde 1994. A Convenção trata, de forma gral, da questão da exploração dos recursos do mar. Com a promulgação da Lei nº8617/93, o Brasil passou a adotar novos limites para o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Plataforma Continental e a Zona Econômica Exclusiva – ZEE, conforme os critérios da Convenção de Montego Bay (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 37)⁷⁴. Contudo, o que merece maior destaque em razão do objeto da pesquisa é o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO – e seus respectivos instrumentos, que mesmo em razão da relevância da zona costeira não têm recebido a devida prioridade. Ainda não há no Brasil uma política definida para a zona costeira.

A variável ambiental não está incorporada nas diretrizes e metas dos órgãos responsáveis pela definição das políticas setoriais nos diversos níveis da administração pública, cuja implementação apresenta rebatimentos no ordenamento da zona costeira. Os planos setoriais são desenvolvidos, em geral, dentro de uma visão parcial, faltando-lhes integração e compatibilização (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 39)⁷⁵. As políticas governamentais, principalmente na área ambiental, são ausentes e carecem de coordenação e integração entre as áreas afins. Como já apurado em diversos trabalhos de pesquisa⁷⁶, a ausência de políticas públicas⁷⁷ em determinado setor, em realidade, acaba resultando em uma política às avessas, o que garante a exploração do meio ambiente, e não sua preservação ou uso sustentável.

Curso de Pós Graduação em Direito - UFSC, jul/2002, pág 129-148.

⁷⁴ Quanto à exploração dos recursos do mar, principalmente com relação à pesca, o Brasil possui políticas específicas estabelecidas pelo Plano Setorial para os Recursos do Mar, que de 1992 a 1993 contou com três edições. No entanto, como o objetivo específico da pesquisa não se atém à questão da pesca, o assunto não será desenvolvido. O destaque será dado à política de gerenciamento costeiro.

⁷⁵ Vale ressaltar que tais afirmações constam de material desenvolvido pelo MMA.

⁷⁶ Nesse sentido, consultar os trabalhos realizados pelo Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Meio Ambiente – GERIMA – junto à UFSC, para os quais foi realizada uma ampla pesquisa de diversos tratados internacionais ambientais em que o Brasil é signatário e a sua efetiva aplicação no país, por meio do desenvolvimento das políticas públicas correspondentes. A conclusão da totalidade das pesquisas desenvolvidas apontou para a ausência de políticas públicas para o setor ou pelo menos para a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação de tais políticas.

⁷⁷ O fato de o Estado agir com omissão em relação a determinado setor não quer dizer que isso caracterize uma política pública para esse setor. O que se verifica em relação à segurança química, por exemplo, é que o Estado brasileiro é signatário de diversas Convenções internacionais, possui uma legislação considerável neste assunto e demonstra uma série de iniciativas em relação ao tema. Contudo, tais iniciativas mostram-se desarticuladas e a legislação não condiz com os problemas enfrentados (ALBUQUERQUE, 2006, p.14).

Em uma primeira avaliação do PNGC, proveniente de um estudo elaborado por encomenda do próprio MMA, as conclusões não são muito diferentes: de uma maneira geral, o estudo apontou que os princípios, os objetivos, as diretrizes e as metas programadas não estão sendo atendidos e que os resultados obtidos demonstraram a não eficácia dos instrumentos delineados no Plano para o cumprimento da Lei nº 7661/88. O estudo também aponta para a carência de recursos humanos capacitados com a devida formação e experiência ligadas à área de gerenciamento costeiro, bem como para o desconhecimento de maneira geral, por parte da população, da existência do PNGC, gerando um distanciamento entre a realidade operacional e os objetivos do plano, dificultando ainda mais a sua implementação (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 40).

A Lei 7661/81, que institui o PNGC, estabelece os princípios que devem nortear o gerenciamento costeiro, conceitos e definições, objetivos e diretrizes, bem como instrumentos, competências e fontes de recursos. Contudo, o PNGC não se configura como norma jurídica eficaz para orientar a ação dos cidadãos e, posteriormente, estabelecer um vínculo de fiscalização com o poder público (MARRONI; ASMUS, p.85, 2005). A operacionalização do PNGC deu-se por meio da Resolução 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM –, aprovada após audiência no CONAMA. A regulamentação da Lei 7661/81, entretanto, aconteceu quase 14 anos após sua edição, pelo Decreto 5300/2004, que estabelece, entre os princípios fundamentais da gestão da zona costeira, a aplicação do princípio de precaução (art.5º, X). A Lei também prevê, em seu artigo 1º, que o PNGC é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNMR – e da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

É possível concluir que o I PNGC, instituído pela Resolução 01/90 da CIRM, assim como a Lei 7661/88, não institui um “plano” de gerenciamento costeiro e, sim, dirigiu ações para a zona costeira (apresentou metodologias). Não há, por exemplo, normas concretas de zoneamento para a zona costeira (nem na Lei e nem no Plano). O ponto positivo é que o conceito de zona costeira foi aprimorado, o que acabou desencadeando levantamentos de dados e estudos na zona costeira e, consequentemente, facilitou a elaboração de estudos de impacto ambiental para o licenciamento.

O PNGC II foi promulgado após ser submetido e aprovado pela audiência do CONAMA e aprovado pela resolução CIRM nº5 de 3 de dezembro de 1997. (BRASIL, 1997). O novo plano estabelece princípios que nortearão o gerenciamento costeiro, assim como normas

e diretrizes para sua execução nos Estados e Municípios. Como bem observado por Marroni e Asmus (2005, p. 87), o PNGC II, assim como o PNGC, não estabelece o zoneamento de usos e atividades nem determina medidas concretas a serem adotadas ou analisadas na zona costeira. Tais especificidades ficam a cargo das demais normas a serem expedidas pela União, Estados e Municípios. O objetivo do PNGC II, como explicitado na resolução, é o estabelecimento de normas, visando à gestão ambiental da zona costeira, amparada na formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais. Marroni e Asmus (2005, p. 90) salientam que:

O PNGC II pode ser entendido como um “modo de fazer” que contempla ações e instrumentos capazes de minimizar os conflitos existentes na costa brasileira. [...] Voltando ao “modo de fazer” do PNGC II, de início supõe-se que, mesmo estando estabelecido no âmbito de um plano de ação, há uma tendência à generalização das metas estabelecidas. Isto porque, embora haja deveres a cumprir em setores regionais, não se verifica uma definição clara de como todo conteúdo e informação existente ou em vias de captação pode ser utilizado e divulgado, por exemplo, em âmbito municipal.

Podemos concluir que o PNGC II ampliou ainda mais o conceito de zona costeira, distinguindo orla e zona costeira. Entretanto ele também não é um “plano”. É importante salientar que zona costeira legal não é sinônimo de orla. A zona costeira é mais abrangente. O PNGC II também estabeleceu princípios norteadores do gerenciamento costeiro, mas não determinou regras para o zoneamento de atividades de uso da zona costeira: deixou essa tarefa para os municípios e Estados. O PNGC II, quando comparado com o PNGC I, estabelece um controle maior da União. Como resultado prático, alguns Estados elaboraram seus planos de gestão ou zoneamento ecológico econômico – ZEE. Por outro lado, entretanto, não há integração dos planos de gerenciamento costeiro com o sistema nacional de recursos hídricos.

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) tem como objetivo operacionalizar o PNGC. O MMA, com a intenção de tornar mais transparente o processo de implementação do PNGC, bem como outras medidas relacionadas ao gerenciamento costeiro, instituiu o Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro e Marinho – SIGERCOM –, que funciona como uma base de dados que pode ser

acessada via *web* na página de Gerenciamento Costeiro e Marinho⁷⁸(BRASIL, 2007b) do MMA. Conforme informação disponível no *site* do MMA:

A estratégia, a política e os planos nacionais referentes à gestão integrada da zona costeira e marinha e à proteção desses ambientes são implementados sob supervisão do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do GCM, no âmbito do Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria (DQAM), da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ).

O MMA realizou um macrodiagnóstico da zona costeira no período de 1992-1995, publicado em 1996, com uma ampla avaliação da implantação do gerenciamento costeiro no Brasil. Em 2004, em razão de novas demandas, foi iniciado um projeto de atualização desse macrodiagnóstico, prevendo inclusive a sua integração ao SIGERCOM. A versão atualizada desse diagnóstico abrange os seguintes pontos: Óleo e Gás, Biodiversidade, Geomorfologia, Dinâmica Populacional, Risco Social, Risco Natural, Risco Tecnológico, Gestão Costeira.

O GERCO constitui, em realidade, um instrumento extremamente tecnocrático, e o que se vê, na prática, é que a política de gerenciamento costeiro no Brasil possui um viés predominantemente economicista em razão de ser uma grande incentivadora do aumento da produção extrativista, como a pesca em grande escala, gerando perdas às comunidades pesqueiras tradicionais⁷⁹.

Em Santa Catarina, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC – foi instituído pela Lei estadual nº 13553/2005⁸⁰. O que a lei prevê, na verdade, é a forma de elaboração do PEGC, que ficou a cargo de um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art.4º. Está prevista a elaboração dos planos municipais de gerenciamento costeiro - PMGC, bem como a integração entre os sistemas nacional, estadual e municipal pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA.

⁷⁸

Disponível

em:

<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78>>. Acesso em 20 nov. 2007.

⁷⁹ Nesse sentido é interessante referir a ACP nº 2006.71.00.016888-4/RS, que tem como objeto a pesca predatória. A referida ACP foi interposta pelo Instituto Sea Shepherd Brasil contra a indústria de Pescados Amaral. A sentença foi procedente e o recurso interposto pela ré junto ao TRF da 4ª Região foi julgado de forma unânime a favor do autor. Em razão da relevância do tema, a ACP foi tombada pelo patrimônio histórico do TRF.

⁸⁰ Lei Estadual nº 13553/2005. (SANTA CATARINA, 2005).

Dentro do GERCO existem outros projetos de apoio ao gerenciamento costeiro, dentre os quais o Projeto de Gestão Integrada da Zona Costeira – Projeto Orla, que visa, por meio de suas ações, trabalhar o ordenamento dos espaços litorâneos sob o domínio da União. Além do MMA⁸¹, o Projeto conta com a participação do Ministério do Planejamento, através da Secretaria do Patrimônio da União. Conforme divulgado pelo MMA (BRASIL, 2007c), os objetivos do Projeto estão baseados nas seguintes diretrizes: 1. fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o seu arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação do solo; 2. desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada; 3. valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos. Ótimas diretrizes, como depreende-se do material institucional.

Resumindo, o objetivo do Projeto Orla é compatibilizar as políticas ambiental, patrimonial e urbana nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal – buscando alcançar a função socioambiental da orla e garantir o acesso à praia. Vale ressaltar que o Projeto Orla nasceu junto com o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001).

Contudo, a realidade não é tão promissora como as metas do projeto. Há uma total falta de coordenação das atividades realizadas pelo Projeto com o Plano de Gerenciamento Costeiro, bem como uma ausência de articulação de tais metas com a realidade de cada município. Em Seminário⁸² promovido pela Agência Costeira Brasileira em conjunto com o Instituto Ambiental Ratonos, na cidade de Florianópolis, com o objetivo de promover discussões públicas com a finalidade de colher subsídios para propor um novo plano de gerenciamento costeiro, os relatos tanto dos agentes governamentais como de pesquisadores e outros membros da sociedade civil demonstraram que há uma sobreposição de projetos, planos, etc para a zona costeira sem, entretanto, um eixo comum. As metas e os órgãos responsáveis são muitos, mas não há uma coordenação na hora de efetivar os objetivos propostos.

Do ponto de vista institucional, o Brasil conta com um plano e um programa de gerenciamento costeiro integrados. Existe de fato, entretanto, uma falta de execução de forma contínua das ações propostas.

⁸¹ No MMA, o GERCO, assim como o Projeto Orla, estão vinculados à Secretaria de Mudanças Climáticas.

⁸² O Seminário ocorreu na cidade de Florianópolis entre os dias 18 e 20 de março de 2008. Disponível em:< <http://www.remaatlantico.org/sul/Members/bosco/artigos/seminario-cidades-costeiras-sustentaveis-regiao-sul>>. Acesso em 18 de abril de 2008.

Essa situação acaba levando à perpetuação de atividades não sustentáveis decorrentes, principalmente, da ausência de planejamento e de uso dos recursos ambientais pela não utilização dos instrumentos previstos no PNGC, bem como pela falta de ações por parte dos municípios e dos Estados. Há também uma desvinculação entre as Resoluções do CONAMA e o PNGC. Diante de tal quadro mostra-se necessária uma revisão do PNGC.

Para tentar propor um sistema alternativo ao atual é preciso buscar a integração entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento, o que apenas poderá ser alcançado a longo prazo. Isto fica evidente na falta de resultados concretos dos projetos desenvolvidos atualmente. O setor governamental, assim como os demais setores que trabalham a questão ambiental e, particularmente, o gerenciamento costeiro, estão longe de conseguir dominar vários dos conceitos operacionais⁸³ que poderiam alavancar essa mudança de paradigma.

A APA da Baleia Franca é o ponto focal no litoral centro sul de Santa Catarina, e o conflito do Camacho, embora ainda esteja em negociação, pode servir como modelo de análise para, por meio da APA (que é uma organização voltada para um sistema de gestão), comparar o sistema de gestão da zona costeira antes e depois da sua instituição. O objetivo da pesquisa é traçar um enfoque analítico orientado para a ação.

A gestão costeira, conforme demonstrado, possui uma base legislativa ampla. O quadro a seguir mostra, de forma sistematizada e objetiva, os principais instrumentos legais:

⁸³ Entre tais conceitos podemos enumerar, por exemplo: governança, pluralismo, conhecimento ecológico tradicional, resiliência, entre outros.

Instrumento jurídico/políticas	Objeto	Tarefas a realizar	Instrumento normativo necessário
Lei 6938/81	Política Nacional do Meio Ambiente		Resolução Conama Lei Complementar
Política de 12/05/80	Política Nacional para os Recursos do Mar	Diretrizes gerais para a política nacional	Trata-se de um plano mais voltado para a sua exploração do que para a sua proteção, ainda que defina aspectos relativos à proteção do ambiente marinho.
Lei 7661/88	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	Regulamentação da lei destacando, dentre outros aspectos, a questão do acesso público às praias e ao mar; edição de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental e a aspectos referentes ao licenciamento e à fiscalização das atividades em zona costeira.	Regulamentação da Lei/Decreto Resoluções do CONAMA
Decreto n° 1540/95	Composição e funcionamento do GERCO	Grupo de estudos para o PNGC II	Resolução CIRM
Resolução CIRM n°05/97	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II	Necessidade de tornar mais explícitas as ações da União no que tange ao estabelecimento de	Resoluções CIRM, mediante proposta do MMA

		normas gerais. Compatibilização das ações do PNGC com as políticas setoriais que incidem sobre a zona costeira relacionadas com o ordenamento territorial.	
--	--	---	--

Quadro 2: os principais instrumentos legais da gestão costeira

Fonte: Marroni e Asmus (2005, p. 89)

Com relação ao estudo de caso, além dos marcos gerais explicitados – SNUC e GERCO – existem dispositivos específicos. Um deles é a Resolução CONAMA nº10 de 14 de dezembro de 1988, que estabelece em seu art.6º que “não são permitidas nas APA’s atividades de terraplanagem, mineração, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente ou perigo para as pessoas ou a biota”. Outra Resolução CONAMA, que diz respeito a essa questão, é a Resolução nº 369 de 28 de março de 2006, que permite a mineração licenciada em APPs – área de preservação permanente –, desde que considerada de utilidade pública e relevância social. Outro fator complicador é a possibilidade de criação da Reserva Extrativista – RESEX – Cabo de Santa Marta Grande, pois tal categoria de UC não permite a mineração em seu interior⁸⁴.

⁸⁴ A Lei do SNUC não restringe a sobreposição de UC’s. É comum, no caso das APA’s, que caracterizam-se por áreas extensas, ocorrer a instituição de outras categorias de UC’s, como as Reservas Extrativistas.

2.3 GESTÃO DE RECURSOS AMBIENTAIS: DOS RECURSOS DE USO COMUM AOS RECURSOS RENOVÁVEIS E NÃO-RENOVÁVEIS

2.3.1 Bem Ambiental

A conscientização ecológica levou o meio ambiente à condição de bem jurídico fundamental. No entanto, a condição de bem ambiental não é um conceito de simples caracterização.

O Código Civil de 1916, por exemplo, considerava o meio ambiente como *res nullius*. Já a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art.225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 13).

Considerar um bem jurídico como um bem ambiental pressupõe uma mudança da ordem jurídica fundada na propriedade pública e privada para uma ordem jurídica que considere os interesses da coletividade. Morato Leite esclarece que não devemos aceitar a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, pois, sendo essencial à sadia qualidade de vida é um bem pertencente à coletividade. Para o autor, o bem ambiental é um macrobem, ou seja, um bem de interesse público, afeto à coletividade, mas a título autônomo e como disciplina autônoma⁸⁵ (LEITE, 2003, p. 84).

Atualmente, com o advento da Lei 8078/90⁸⁶, que estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor, os conceitos de direitos difusos e direitos coletivos passaram a integrar o nosso ordenamento jurídico, como depreende-se do dispositivo a seguir:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

⁸⁵ Para o autor, o meio ambiente é um macrobem, pois além de bem incorpóreo e imaterial, configura-se como bem de uso comum do povo. Portanto, o proprietário, público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme delinea a Constituição. Na concepção de microbem (elementos que compõem o meio ambiente), esclarece que o meio ambiente pode ter o regime de sua propriedade variado. Pública ou privada no que diz respeito à dominialidade (LEITE, 2003, p. 83 e 85).

⁸⁶ Lei 8078/90 de 11 de setembro de 1990. (BRASIL, 1990).

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Considerar o meio ambiente como um bem difuso é amplamente aceito pela doutrina brasileira. Contudo, a divergência está em determinar que espécie de bem é o meio ambiente, ou seja, o bem ambiental é um bem público ou um bem privado?

O Código Civil⁸⁷ classifica os bens jurídicos em bens públicos e bens privados. Considera bens públicos os pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios e às autarquias. Os demais seriam bens particulares, seja quem for o titular (art. 98). Os bens públicos podem ser: os bens de uso comum do povo; os bens de uso especial; os bens dominiais (art.99).

José Afonso da Silva (2007, p. 83) acrescenta uma nova categoria de bens: a dos bens de interesse público, à qual compreenderiam tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Tais bens ficam subordinados a um regime jurídico especial relativamente ao seu uso, gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Para o autor, os bens imóveis de valor

⁸⁷ Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em : 10 de fevereiro de 2009.

histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que compõem o meio ambiente cultural, bem como os bens constitutivos do meio ambiente natural, fazem parte, inegavelmente, dessa nova categoria de bens de interesse público.

A Constituição, em seu art.225, garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Piva (2000, p.1 52) afirma que é sobre este direito – meio ambiente ecologicamente equilibrado – que incide o vínculo entre pessoas, que caracteriza a relação jurídica de natureza ambiental e define o bem ambiental como um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental. Para José Afonso da Silva (2007, p. 83), o direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, e é essa qualidade que se converteu em bem jurídico, é isso que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Para o autor, isso significa que tais atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada, mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam aos particulares: “Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade” (SILVA, 2007, p. 84). E conclui afirmando que há elementos físicos do meio ambiente que também não são suscetíveis de apropriação privada, como o ar e a água, que são por si só bens de uso comum do povo e, assim como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares: são bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados a um fim de interesse coletivo (SILVA, 2007, p. 85).

A Constituição Federal regula os regimes de apropriação dos bens ambientais de forma distinta em razão da sua qualificação na ordem social e econômica, reconhecendo a determinados bens valor econômico de forma expressa, e mais: reconhecendo expressamente a possibilidade de desenvolvimento de atividades econômicas, como é o caso dos recursos minerais, conforme dispõe o art. 176:

As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Em vários outros dispositivos a Constituição⁸⁸ faz referência aos recursos ambientais.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº6938/81, em seu art.3º inciso V (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 577), define o que são os recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. Assim, o meio ambiente abrange os bens materiais, ou seja, os recursos ambientais, mas também os bens imateriais que garantem a sadia qualidade de vida. Como explica Morato Leite (2003, p.82), a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao definir o meio ambiente como o conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as suas formas, considerou-o um bem incorpóreo e imaterial. Neste sentido, quando se fala na proteção da fauna, da flora, do ar, da água e do solo, por exemplo, não se busca propriamente a proteção desses elementos em si, mas deles como elementos indispensáveis à proteção do meio ambiente como bem imaterial, objeto último e principal visado pelo legislador (MIRRA apud LEITE, 2003, p. 82).

Portanto, os recursos ambientais também são considerados bens ambientais, sejam eles privados ou públicos, e estão sob o regime de proteção estabelecido pelo artigo 225 da Constituição Federal. Contudo, Piva (2000, p. 152) faz a distinção entre bem ambiental e recursos ambientais com base no seguinte argumento:

Ao admitirmos a imaterialidade do bem ambiental, estamos distinguindo o seu conceito do conceito de meio ambiente e do conceito de recursos ambientais. Estamos considerando o direito à qualidade do meio ambiente como bem ambiental e não o meio ambiente em si ou os recursos capazes de proporcionar-lhe esta qualidade.

A qualidade do meio ambiente é reconhecida e protegida pelo direito como patrimônio ambiental, como esclarece José Afonso da Silva (2004, p. 81):

O objeto da tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da

⁸⁸ CF arts. 20, III, IV, V, VI e X; 21, XIX; 23, VII; 24, VI; 26, I, II, III; 216, V; e 225, §1º, III e §4º.

qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que vem sintetizado na expressão “qualidade de vida”.

A legislação, entretanto, toma como objeto de proteção não tanto o ambiente globalmente considerado, mas dimensões setoriais, como a qualidade do solo, da água, do patrimônio florestal, entre outros, mesmo que a Constituição, no art.225, tenha inserido um viés mais global (SILVA, 2004, p. 81).

A proteção do meio ambiente (Art.170, VII) também está assegurada constitucionalmente no título que trata da ordem econômica que tem como objetivo assegurar a todos uma existência digna, orientada pela justiça social. Essa existência digna referida na ordem econômica compreende a sadia qualidade de vida do Título da ordem ambiental. Como explica Derani (2008, p.59), a qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta concomitantemente dois aspectos: o do nível de vida material e o do bem-estar físico e espiritual, sendo que a sadia qualidade de vida abrange ambos: “não é possível conceber, tanto na realização das normas de direito econômico como nas normas de direito ambiental, qualquer rompimento desta globalidade que compõe a expressão ‘qualidade de vida’, muitas vezes referida por sua expressão sinônima ‘bem-estar’ (DERANI, 2008, p.59).

O Brasil contou com diversos regimes minerários ao longo do tempo, desde a Constituição de 1891, adotada por ocasião da Proclamação da República em 1889, que determinava que as minas pertenciam aos proprietários do solo, salvo as limitações que fossem estabelecidas por Lei. A Constituição de 1988 modificou tal entendimento ao determinar que o direito de propriedade dos recursos minerais é da União. Hoje, além da Constituição Federal, o principal marco legal da mineração é o Decreto Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, que institui o Código de Mineração⁸⁹.

No entanto, a possibilidade de desenvolvimento de atividades econômicas, bem como o valor econômico de certos bens ambientais, não exclui a sua proteção ambiental. Além do capítulo específico da Constituição dedicado ao tema do meio ambiente, a Carta Magna garante que a ordem econômica nacional deve atender, entre seus

⁸⁹ Vale lembrar que o Código passou por uma série de modificações em razão de suas sucessivas atualizações.

princípios, à “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de produção” (CF, art.170, VI), bem como “função social da propriedade” (CF, art.170, II). Tais princípios são importantes porque demonstram uma mudança de tratamento em relação à propriedade e são inovadores, principalmente ao introduzir a temática ambiental.

Dessa forma, as referências utilizadas pela ordem econômica para a atribuição de valor aos bens deixam de considerar, com exclusividade, a relevância de sua utilidade econômica, passando a integrar referências que antes encontravam-se à margem das regras de mercado, como a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade (AYALA, 2007, p. 265). Por outro lado, há que se considerar também uma nova perspectiva acerca das relações entre economia, recursos naturais e meio ambiente.

Assim como o direito, as ciências econômicas estão iniciando uma nova percepção das relações entre economia, recursos ambientais e meio ambiente. A economia do meio ambiente, como o direito ambiental, busca descrever as modalidades segundo as quais os recursos naturais podem ser geridos e como, eventualmente, atenuar os efeitos, a poluição e outras nocividades provocados pela atividade econômica. O problema é que o paradigma tradicional econômico acaba tratando a questão ambiental sem considerar o problema das externalidades e seus efeitos no meio ambiente para além do mecanismo de mercado.

Faucheux e Noël (1995, p. 17) salientam que a reflexão econômica acerca dos recursos ambientais durante muito tempo foi dirigida muito mais para a elaboração de regras de gestão dos recursos (esgotáveis e renováveis) do que para a elucidação das relações entre recursos e desenvolvimento. Para os autores (FAUCHEUX, NOEL, 1995, p. 18 e 19), é preciso pensar uma economia para os recursos ambientais que considere o aspecto intergeracional como colocado pelo ecodesenvolvimento, tomando cuidado para que isto não se torne uma “caixa vazia”. Assim, é preciso enfrentar alguns aspectos fundamentais dos problemas ambientais: primeiro, o tema da multidimensionalidade, ou seja, os problemas não são mais isoláveis uns dos outros. Os problemas dos recursos e do meio ambiente estão ligados de forma multidimensional e reclamam um tratamento sistêmico adaptado a essa multidimensionalidade. O segundo aspecto relaciona-se à irreversibilidade, pois os problemas ambientais alcançaram os níveis da biosfera. A extinção das espécies, a diminuição do patrimônio genético, a duração de vida de certos poluentes extremamente estáveis, as

mudanças climáticas e outros problemas mostram a impossibilidade de restaurar o meio ambiente ao seu estado anterior. O terceiro aspecto cuida da presença de problemas de equidade intrageracional e intergeracional, ou seja: as escolhas feitas em matéria de recursos naturais e de meio ambiente inserem-se no tempo. Dessa forma, o bem-estar dos indivíduos atuais e das gerações futuras entra em jogo. Aqui o problema é estabelecer regras que assegurem de modo equitativo a partilha de bem-estar entre a geração atual e o conjunto das relações futuras. Por último cita-se o aspecto da incerteza, que é onipresente: incerteza quanto às reservas de recursos, quanto às possibilidades de progressos técnicos, quanto às consequências da poluição global, bem como da já referida “preferência” das gerações futuras. A combinação da irreversibilidade com a incerteza leva à imposição de critérios gerais de escolha baseados no princípio de precaução, ou seja, não se pode correr o risco de uma evolução irreversível da biosfera, mesmo dada sua incerteza. Deve-se, portanto, orientar sistematicamente as escolhas em direção a opções que se revelem as mais prudentes.

Sachs (1992, p. 96) alerta para o fato de que um outro desenvolvimento deve procurar a harmonia da sociedade com a natureza, pois, na sua ausência, a junção dos fenômenos de degradação ambiental e da degradação social conduzira inevitavelmente ao mau desenvolvimento. Para o autor⁹⁰, é preciso generalizar a abordagem do ecodesenvolvimento e colocar em prática sistemas de produção concebidos à imagem dos ecossistemas naturais e que obedecem a três preceitos fundamentais: a equidade social, a prudência ecológica e a eficácia econômica (SACHS, 1992, p. 97). A adoção de um modelo de co-gestão adaptativa baseado na prudência ecológica é um modo de compatibilizar a ordem econômica com a ordem ambiental, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. A relação entre recursos ambientais, meio ambiente e economia será abordada em ponto específico.

⁹⁰ Sachs (1997, p. 97) explica que: “Se estas estratégias se inspiram na racionalidade camponesa, elas encontram-se num outro ponto do espiral dos conhecimentos. Não se trata de voltar atrás, de recriar os sistemas tradicionais, e de por à disposição dos que tem mais necessidades, quer dizer, a massa dos pequenos produtores, todas as conquistas da ciência moderna”.

2.3.2 Repensando a gestão dos recursos ambientais

Considerando os bens ambientais como bens de interesse público, estes estão subordinados a um regime jurídico especial relativamente ao seu uso, gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública.

A Constituição de 1988, como já explicitado, considerou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo. Contudo, o Código Civil (BRASIL, 2002) classificou os bens de uso comum do povo como bens públicos. Nesse sentido, Morato Leite (2003, p. 84) esclarece que o Código Civil estabeleceu um tratamento restrito ao bem ambiental de interesse público ao considerá-lo pertencente ao Poder Público e não a toda coletividade, como dispõe a Constituição.

A gestão dos recursos ambientais é um fator importante para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, conforme requer o mandamento constitucional. No caso em análise, mineração de conchas na Barra do Camacho, há a sobreposição de dois regimes jurídicos: o regime de espaços protegidos e o regime da apropriação econômica de recursos minerais. Como realizar a gestão ambiental e compatibilizar a ordem econômica com a ordem ambiental? Cabral e Souza (2005, p. 49) salientam que a gestão ambiental não é pacífica, uma vez que provoca discussões e conflitos a partir do momento em que ela se defronta com o desafio crucial de integrar os diversos interesses e inserir a dimensão ambiental em processos decisórios e em políticas governamentais.

A Constituição Federal, a Lei do SNUC e o Código de Mineração estabelecem regimes distintos, mas que co-existem, gerando assim um problema jurídico. Podemos traçar um paralelo entre a sobreposição do Sistema de Unidades de Conservação e as Terras Indígenas, que coloca em conflito o art.225, §1º, III, que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais especialmente protegidos, e os arts.231 e 232, que dizem respeito aos direitos fundiários indígenas.

A Lei do SNUC não incluiu os territórios indígenas entre as unidades de conservação. Santilli (2005, p. 162) esclarece que os atos de demarcação e reconhecimento dos territórios indígenas pelo Poder Público têm natureza declaratória, uma vez que se limitam a reconhecer direitos preexistentes, por serem originários e anteriores à criação do

Estado, enquanto as demais unidades de conservação criadas por ato do Poder Público são de natureza constitutiva. Segundo a autora: “é o Poder Público que vai definir a categoria, os limites e os locais onde serão criadas as unidades de conservação, a fim de cumprir a sua obrigação constitucional de criar espaços territoriais especialmente protegidos, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente” (SANTILLI, 2005, p. 163).

A mineração no interior de área de preservação ambiental (APA) não é totalmente interdita pela legislação. No entanto, há que se considerar que, por se tratar de um espaço especialmente protegido, uma APA, esta pressupõe um modelo de gestão ambiental diferenciado. Não tem sentido o estabelecimento de uma APA se o modelo de gestão adotado desconsiderar a manutenção da vida e a qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como determinam a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional.

Conforme apontam Cabral e Souza (2005, p. 48) as áreas de preservação ambiental constituem instrumento institucional que aponta para a necessidade de reduzir as externalidades negativas que comprometem a eficiência econômica e o bem-estar da sociedade, sem que para isso seja necessária a transferência integral dos direitos de propriedade para o Estado, no entanto, como consequência direta da restrição ao uso e à ocupação do solo, são palco de conflitos no que diz respeito a gestão ambiental. Para os autores, por permitirem atividades econômicas em seu interior, deve-se incentivar comportamentos de conservação dos recursos pelos proprietários das terras em tais espaços, independentemente de estes serem públicos ou privados (CABRAL, SOUZA, 2005, p. 48).

A Resolução CONAMA 10/88, em seu art.6º, determina que não serão permitidas nas APAs as atividades de terraplanagem, mineração, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigos para pessoas ou para a biota. Além disso, o parágrafo único da mesma Resolução determina que tais atividades, num raio mínimo de 1000m no entorno de cavernas corredeiras, cachoeiras, monumentos naturais, testemunhos geológicos e outras situações semelhantes dependerão de prévia aprovação do Estudo de Impacto Ambiental e de licenciamento especial pela entidade administradora da APA. É possível concluir que nestes casos cabe ao interessado provar que não ocorrerão danos ambientais. Para Leme Machado (2009, p. 680) essa obrigação do interessado produzir prova (e não do órgão ambiental) baseia-se na responsabilidade objetiva

ambiental, conforme previsto no art.14, §1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81).

A qualidade do meio ambiente, como já explicitado, é um bem que o direito reconhece e protege enquanto patrimônio ambiental. Além disso, a Constituição determina a preservação e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, é preciso considerar que a utilização dos recursos ambientais (elemento imprescindível do meio ambiente ecologicamente equilibrado) deve orientar-se por uma ética baseada na transmissão intergeracional desse patrimônio.

O viés sócio-econômico contrapõe a noção de patrimônio ao conceito de propriedade. No entanto, para a construção de um sistema de gestão ambiental participativo e sustentável é preciso relativizar a dimensão da propriedade e reforçar a apropriação dos recursos de uso comum de forma a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado tanto para as gerações presentes como para as gerações futuras. A gestão do patrimônio ambiental não se reduz ao usufruto de bens, mas inclui dimensões simbólicas, valores de identidade que conferem sentido à existência. Ollagnon (2000, p. 183) define o patrimônio ambiental como o conjunto dos elementos materiais e imateriais que concorrem para manter a identidade e a autonomia do seu titular no tempo e no espaço mediante adaptação num meio evolutivo.

A diretriz da gestão ambiental deve nortear-se pela avaliação de impactos sócio-ambientais anti-economicistas através da adoção de uma abordagem de prudência ecológica com foco na relação com o longo prazo (considerar o passado e o presente para garantir o futuro), levando em conta a irreversibilidade dos danos praticados ao meio ambiente. No caso das Áreas de Proteção Ambiental, Cabral e Souza (2005, p. 47) salientam que:

[...] a categoria APA constitui um instrumento da política ambiental interessante do ponto de vista socioeconômico, por caracterizar-se como área de desenvolvimento sustentável, na qual as atividades humanas devem ser exercidas com responsabilidade, no sentido de permitir a integridade e a manutenção da qualidade ambiental do referido espaço, em dimensão intra e intergeracional.

Para os autores, o grande trunfo dessa categoria de unidade de conservação é considerar o desenvolvimento de determinada área aliado

à conservação dos recursos ambientais existentes, atendendo, é claro, a sua capacidade de suporte.

No caso da Barra do Camacho, o viés economicista é evidente, bem como a não adoção de qualquer abordagem de precaução, uma vez que o órgão licenciador estadual – FATMA – permitiu a realização da atividade de mineração sem a exigência do EIA/RIMA. Por outro lado, a própria comunidade desconsiderou totalmente o aspecto intergeracional, uma vez que a maioria não se opôs à realização da mineração, tendo em vista que o ganho imediato seria a manutenção da abertura da Barra, essencial do ponto de vista dos indivíduos atuais para realização da sua atividade principal, a pesca.

Os recursos ambientais podem ser divididos em três categorias: os recursos de uso comum, os recursos renováveis e os recursos não renováveis. Os recursos de uso comum formam uma classe de recursos naturais frente aos quais a exclusão (ou o controle ou do acesso) é difícil, e cada usuário é capaz de subtrair, por meio da pesca, por exemplo, do acervo compartilhado com todos os demais usuários (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 414). Os recursos renováveis, por sua vez, são aqueles que o homem explora sem poder influenciar no processo de renovação de maneira positiva, ou seja, tais recursos podem ser usados, geridos, mas não produzidos, como no caso das florestas naturais, das águas e do ar (VIEIRA, WEBER, 2000, p. 27). Os recursos não renováveis, por outro lado, caracterizam-se pelo fato de serem passíveis de análise apenas em termos de “estoque” (VIEIRA, WEBER, 2000, p. 27). No entanto, a linha que separa os recursos renováveis dos não renováveis é tênue. Do ponto de vista ecológico, todos os recursos podem ser considerados não renováveis, ou seja, há um limite temporal para a sua utilização.

Lorenz (1973, p. 35) alerta que a comunidade civilizada, ao contrário dos camponeses, por exemplo, parece ter esquecido que os recursos vitais do nosso planeta não são inesgotáveis:

Foi preciso que na América enormes regiões cultivadas fossem transformadas em desertos pela erosão após uma exploração insensata, que territórios inteiros desmatados se transformassem em áridas extensões calcárias e que incontáveis espécies úteis desaparecessem para que, pouco a pouco, voltasse a consciência dessas verdades. Foi preciso, sobretudo, que grandes empresas industriais ligadas à agricultura, à pesca e mesmo à caça da baleia comessem a sentir dolorosamente as consequências do desastre no

plano comercial. Mas tudo isso ainda está longe ser reconhecido por todos, longe de ter penetrado na consciência pública.

O interessante é que este alerta dado por um dos maiores naturalistas da nossa era, Konrad Lorenz⁹¹, foi feito em 1973, ou seja, logo após a Conferência de Estocolmo e, mesmo passados 36 anos, o cenário não é muito diferente.

Entre as teorias que estudam a gestão de recursos de uso comum é notoriamente conhecido o modelo de Hardin – a tragédia dos comuns –, em que o autor defende que a apropriação dos recursos de forma comum levaria ao seu esgotamento, ou seja, trata-se de uma atitude predatória. O modelo de Hardin adota como exemplo a atividade pecuária realizada em um espaço comum. Nesse exemplo, vários pastores utilizam um terreno baldio para os seus rebanhos pastarem. Em sendo o pasto gratuito, de acesso comum, o autor acredita que cada pastor aumentaria o seu rebanho para obter o maior proveito. Assim, considerando que todos pensam do mesmo modo, todos aumentariam os respectivos rebanhos, tornando o pasto cada vez mais escasso e, conseqüentemente, sem capacidade de se auto-regenerar, levando ao esgotamento e à perda de todos os pastores da possibilidade de alimentar os seus rebanhos. Individualmente, cada pastor só pretendia minimizar os seus custos, não cuidando, por isso, do que é comum. No conjunto, todos contribuíram para o esgotamento do recurso: ao enriquecimento individual segue-se o empobrecimento coletivo. A tragédia dos comuns consiste nisso: todos perdem porque, perante bens comuns, cada um atua racionalmente, de modo a ganhar o máximo (HARDIN, 1968, p. 1243-1248).

Se se transpuser esse exemplo para a sociedade atual e para o relacionamento dos consumidores com os bens comuns, a consequência é clara e a perda evidente: a sobre exploração e a incapacidade de regeneração dos recursos naturais que sustentam a atividade econômica refletem-se negativamente na economia e no ambiente. O acesso livre aos bens comuns, sem o dever de cuidado, conduz à perda dos recursos naturais para todos (GARCIA, 2007, p. 164).

A hipótese de Hardin não é única. A tipologia dos modos de apropriação passa por quatro modelos ideais, entre os quais a “a tragédia

⁹¹ Konrad Lorenz nasceu na Áustria, em 1903, fez estudos secundários em Viena e doutorou-se em Medicina e Filosofia em Nova Iorque. Em 1961 assumiu a direção do Instituto Max Planck para a Fisiologia do comportamento, na Baviera. Em 1973 foi um dos laureados com o Prêmio Nobel de Fisiologia e Medicina (LORENZ, p. s/nº, 1973).

dos comuns”. A compreensão e o enfrentamento dos condicionantes da crise socioambiental passam pela análise dos modos de apropriação e dos sistemas de gestão de recursos de uso comum. Os modelos de apropriação são tipos ideais, e raramente serão encontrados em estado puro. O habitual é haver uma mescla entre os diferentes modos de apropriação. No entanto, é importante salientar que qualquer um dos regimes de apropriação pode produzir degradação ambiental. Berkes (2005, p. 50) aponta os quatro modelos de apropriação de recursos de uso comum, que se apresentam no seguinte quadro:

TIPOLOGIA DE MODOS DE APROPRIAÇÃO (Tipos ideais)	
Livre Acesso	Significa a ausência de direitos de propriedade bem definidos.
Apropriação Estatal	Significa que os direitos sobre o recurso constituem uma prerrogativa exclusiva do governo, que controla o acesso e regulamenta o uso.
Apropriação Privada	Refere-se à situação na qual um indivíduo ou corporação tem o direito de excluir outros e de regulamentar o uso do recurso.
Apropriação Comunal	Significa que o recurso é controlado por uma comunidade de usuários definida.

Quadro 3: Tipologia de modos de apropriação

Fonte: Berkes (2005, p.50)

Berkes (2005, p. 51) levanta a hipótese de que três dos quatro regimes de apropriação – propriedade privada, propriedade estatal e propriedade comunal – podem, dependendo das circunstâncias, ensejar o uso sustentável dos recursos, enquanto o livre acesso é incompatível com a sustentabilidade. Para o autor, os pastores do modelo de Hardin estariam sob um regime de livre acesso e não de acesso comunal, e salienta que a confusão feita por Hardin entre livre acesso e acesso comunal tem gerado muita confusão nas políticas de gestão de recursos naturais (BERKES, 2005, p. 51).

O modelo de Hardin sofreu inúmeras críticas, mas também nisso não foi o único. A apropriação privada ou a apropriação estatal

também são opções consideradas reducionistas, pois a gestão dos recursos de uso comum desafia a tendência à privatização e ao controle governamental centralizado. É preciso conceber sistemas alternativos de gestão com base nas ciências ambientais para a construção de territórios sustentáveis.

A APA da Baleia Franca pode servir como um exercício de aplicação de um modelo de co-gestão adaptativa, mesmo que o estudo de caso da Barra do Camacho demonstre que na prática a construção de um território sustentável enfrenta diversas limitações. Podemos citar como exemplo de dificuldade na construção de um modelo de co-gestão as próprias audiências públicas previstas no sistema legal ambiental. O objetivo dessas audiências seria assegurar a ampla participação e o acesso à informação, mas questiona-se se as audiências públicas correspondem ao seu objetivo declarado. São inúmeros os casos em que as audiências públicas servem, na verdade, para forjar o consenso na comunidade, mascarando assim um processo de co-gestão⁹².

A co-gestão adaptativa é um arranjo institucional no qual o governo, a comunidade de usuários diretos de um dado recurso ambiental, agentes externos e outros atores envolvidos na gestão do recurso em pauta compartilham poder e responsabilidade na tomada de decisão sobre a regulação do acesso e dos usos do recurso no nível local. O sistema de co-gestão pressupõe a formalização de um contrato negociado entre os diversos parceiros. Cabral e Souza (2005, p. 49) apontam que o funcionamento de um sistema de gestão ambiental, bem como os resultados dele esperados, é resultado de um processo de negociação conduzido pelo Conselho Gestor. No entanto, existem limitações também quanto a esse acordo entre os atores.

Dentro do caso em análise, ficou evidenciado que o Conselho Gestor da APA da BF pode ser um espaço para a construção de tal acordo pela sua representatividade. Contudo, há um receio por parte das comunidades em assumir responsabilidades em sistemas de co-gestão. O engajamento das pessoas depende, ainda em grande parte, de incentivos econômicos e políticos. A cultura da dependência no Brasil ainda é muito forte, mesmo que após a Constituição de 1988 tenha ficado amplamente assegurado o direito à informação e à participação. Podemos afirmar que há legalidade para assegurar a participação e a informação, como por exemplo através da previsão legal de realização

⁹² Nesse sentido, ver: FILIPPIN, Rafael Ferreira. A decisão de aproveitar o Rio Tibagi para a geração de energia elétrica: aspectos políticos, econômicos, ambientais, sociais e jurídicos. Dissertação de Mestrado. CPGD/UFSC, 2007.

de audiências públicas, ou até mesmo pela formação de conselhos gestores, como na Lei do SNUC, mas não há legitimidade, ou seja, a participação efetiva ainda é escassa e muitas vezes limitada por fatores políticos ou econômicos.

É claro que a adoção de um sistema de co-gestão dos recursos ambientais pode gerar conflitos socioambientais, uma vez que induzirá a mudanças na cultura política local. No caso da Barra do Camacho, além do conflito posto pela ACP, ficaram evidentes, dentro do próprio conselho gestor da APABF, os posicionamentos conflitantes no encaminhamento da posição da unidade de conservação em relação à ACP, bem como no que tange ao desenvolvimento da mineração no interior da APA. A mineração é apenas uma variável da gestão na zona costeira no interior da APABF. A comunidade, por outro lado, preferiu apostar no “risco”, ou seja, a comunidade apoiou a realização da mineração desde que a empresa mantivesse o canal da Barra aberto, desconsiderando totalmente os efeitos da mineração sobre o meio ambiente, tanto para a geração presente quanto para a geração futura.

Outra variável importante e, de certa forma, relacionada com a mineração, é a pesca. Em estudo⁹³ realizado sobre a situação da pesca e do gerenciamento de recursos de uso comum ficou evidenciado que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro não saiu do papel e que está baseado num modelo tecnocrático, e não participativo. Segundo os autores, a zona costeira, mesmo sendo considerada patrimônio nacional, é totalmente desassistida, e as políticas de pesca são marcadas por um viés desenvolvimentista de base economicista⁹⁴, levando a um empobrecimento gradativo das comunidades pesqueiras.

A APABF formou um Grupo de capacitação da pesca⁹⁵, com a participação de membros do Conselho Gestor, para elaboração do Programa participativo de capacitação continuada dos pescadores artesanais da APABF⁹⁶. Esse Programa de capacitação está em fase inicial de elaboração, com previsão de aplicação a partir de agosto de

⁹³ Gestão integrada e participativa da pesca artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do estado de Santa Catarina. Gabriel Nunes Maia Rebouças; Ana Carla Leão Filardi; Paulo Freire Vieira. In: Revista Ambiente e Sociedade. vol.9 no.2 Campinas July/Dec. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2006000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 de maio de 2009.

⁹⁴ Aumento da produção extrativista.

⁹⁵ GT PESCA

⁹⁶ Estão previstas três etapas de elaboração do Programa de capacitação: I. Elaboração do plano (até dezembro de 2009). II. Capacitação de recursos financeiros (de janeiro a julho de 2010). III. Início da aplicação do plano de capacitação (agosto de 2010).

2010. Mesmo sendo um projeto inicial, já foram identificadas algumas limitações ao seu desenvolvimento, como a dificuldade para mobilizar a comunidade no projeto, o número elevado de comunidades pesqueiras abrangidas pela APABF e a limitação dos recursos para alcançar todas as comunidades, além dos conflitos existentes entre a pesca artesanal e a pesca industrial na região⁹⁷. Entre as comunidades escolhidas para aplicação do Plano de capacitação está a Comunidade da Barra do Camacho.

A situação da mineração no interior da APABF, como evidenciado no caso do Camacho, mostra as mesmas dificuldades da pesca. Na verdade, o caso envolve não só a mineração, mas também a pesca. O conflito socioambiental da Barra do Camacho foi evidenciado pelo condicionamento da abertura da Barra do Camacho à atividade minerária da CYSY. Isso gerou posicionamentos diversos (e conflitantes), os quais serão demonstrados no capítulo seguinte.

A raiz da crise ambiental e, consequentemente, da gestão dos recursos ambientais, está no acesso, no uso e na transmissão da riqueza ambiental. Enquanto não houver a percepção de que a defesa e a preservação do meio ambiente são o suporte da vida no Planeta, ou seja, condicionam a existência da vida na Terra, será difícil a aplicação de um modelo de gestão participativo e sustentável. A adoção de um sistema de co-gestão com base na ecologia humana sistêmica busca a gestão do meio ambiente para além do economicismo e da burocracia.

O enfoque sistêmico destaca a importância da variável institucional no esforço de gestão. Neste sentido, o direito é um instrumento fundamental para trabalhar a variável institucional, ou seja, o conjunto de regras formais e informais do processo de gestão ambiental. No próximo capítulo será realizada a descrição do caso da mineração de conchas calcárias na área do Camacho/SC, bem como apresentada uma reflexão sobre o conflito socioambiental gerado na região em virtude da mineração.

⁹⁷ É notório na região o conflito entre os pescadores artesanais e os atuneiros (pesca industrial do atum em larga escala). A mediação desse conflito é um dos pontos mais sensíveis a ser enfrentado pela APABF.

CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: MINERAÇÃO DE CONCHAS CALCÁRIAS NA BARRA DO CAMACHO/ SC

Os homens afastaram-se uns dos outros e da natureza da qual fazem parte, tornando-se cada vez mais sós. Em meio à desolação de não encontrar outra razão para a vida além do consumo, não percebem que não é só um planeta, com sua flora e fauna, que eles destroem, mas a essência, o espírito da Terra, o elo invisível que une todas as formas vivas e que dá à vida um sentido em si mesma. (PALAZZO, PALAZZO, 1989, p.10).

3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O objetivo deste capítulo é apresentar a descrição da ACP do caso da Barra do Camacho, bem como realizar uma reflexão sobre o conflito socioambiental na região.

A Barra do Camacho está situada dentro da APA da Baleia Franca, unidade de conservação federal instituída pelo Decreto s/nº de 14 de setembro de 2000⁹⁸. Conforme descrevem Oliveira, Carvalho e Klein⁹⁹, ao sul de Santa Catarina, entre os municípios de Laguna e Jaguaruna, situa-se o complexo lagunar sul-catarinense. A Lagoa do Camacho faz parte deste complexo, e liga-se ao oceano Atlântico pelo Canal do Camacho, que atravessa uma barreira arenosa. Esta abertura, contudo, não é permanente, gerando períodos de não contato entre a Lagoa do Camacho e o oceano. Tal situação fez com que a comunidade pesqueira solicitasse ao Governo do Estado uma obra que mantivesse o Canal do Camacho permanentemente aberto, possibilitando assim a atividade pesqueira no interior da Lagoa. Deste modo, ao fim de 1990 iniciaram-se as obras de estabilização da abertura da Lagoa do Camacho. Em julho de 1993, após longa interrupção, as obras foram concluídas. No entanto, mesmo na presença dos guia-correntes, a lagoa ainda oscila entre épocas de abertura e de fechamento. São três os vetores que precisam ser considerados com relação à abertura e ao

⁹⁸ Disponível em: <<http://br.geocities.com/apadabaleiafranca/leis.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2008.

⁹⁹ Análise da estabilidade da Barra da Lagoa do Camacho, Santa Catarina, Brasil. *Paper* impresso.

fechamento da Barra: o mar (energia das ondas), os ventos e o aporte hídrico da região (rios e lagoas).

O complexo lagunar e, consequentemente, a Barra do Camacho localizam-se no interior da Unidade de Conservação APA da Baleia Franca. A ligação da lagoa com o oceano através da barra é de extrema importância para as atividades dos pescadores artesanais da região, uma vez que possibilita a renovação dos estoques pesqueiros da lagoa. Desta forma, a adoção de um sistema de gestão que considere tanto os aspectos ambientais como os aspectos sociais e econômicos é fundamental para assegurar a utilização dos recursos ambientais da região e assegurar a manutenção da qualidade ambiental tanto para as presentes como para as futuras gerações.

Assim, o objetivo desta pesquisa é demonstrar que a criação de espaços especialmente protegidos em razão da sua relevância ecológica, como é o caso das áreas de preservação ambiental, pressupõe um novo modelo de relação entre o homem e os recursos naturais. Seria possível aproximar tal modelo do enfoque do ecodesenvolvimento em razão da relação entre a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Para Vieira, o ecodesenvolvimento é uma modalidade de política ambiental simultaneamente preventiva e proativa, que encoraja a construção participativa de novas estratégias de desenvolvimento – integradas, endógenas, participativas e sensíveis à ética pela vida (VIEIRA, 2005, p. 333). Um dos instrumentos de gestão ecológica, baseados no enfoque do ecodesenvolvimento, proposto por esta pesquisa, consiste no princípio de precaução.

A aplicação do princípio de precaução pode fomentar a construção de uma prudência ecológica nos termos do que propõe o modelo do ecodesenvolvimento, segundo Vieira (2005, p. 339):

A busca prioritária de satisfação das necessidades fundamentais (materiais e intangíveis) das populações locais está apoiada no funcionamento de uma economia negociada e contratual, considerada como simples instrumento a ser colocado a serviço da promoção da equidade social, da autoconfiança e da prudência ecológica.

No Brasil, as políticas públicas, sejam as de proteção ambiental ou as de desenvolvimento econômico e social, devem considerar a aplicação de tal princípio. O conflito socioambiental da abertura da Barra do Camacho mostra como a nossa sociedade aposta no risco, ou melhor, há um “investimento” no risco, que garante que a

situação futura seja pior. Assim é que o princípio de precaução é colocado de lado, e a lógica da crença no progresso e na ciência continua perpetuando os riscos ambientais pelo planeta. O objetivo da análise do caso concreto, que será apresentado no decorrer do capítulo é demonstrar o que está ocorrendo na região, qual é o papel das organizações não governamentais – ONG's – bem como realizar um levantamento da legislação pertinente, das declarações e documentos apresentados perante o Governo de Santa Catarina e os órgãos ambientais, bem como as decisões judiciais envolvendo o caso. Os dados coletados servirão para demonstrar as hipóteses levantadas:

1. as políticas de proteção do meio ambiente e de desenvolvimento não podem ser trabalhadas de forma estanque;
2. as unidades de conservação, no caso as áreas de proteção ambiental, têm que deixar o viés preservacionista e promover a harmonização entre a utilização dos recursos naturais e o ecodesenvolvimento;
3. o princípio de precaução é o principal instrumento para garantir a prudência ecológica e promover o modelo de co-gestão adaptativa, uma vez que deve ser utilizado como norteador da gestão de situações de risco, como a do conflito da Barra do Camacho.

3.2 A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA: A ORIGEM

A Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, instituída pelo Decreto s/nº de 14 de setembro de 2000¹⁰⁰, tem como finalidade “proteger, em águas brasileiras, a Baleia Franca Austral, *Eubalaena australis*, ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e a utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves”, conforme disposto no art.1º do Decreto. Situada no litoral sul de Santa Catarina, a APA da Baleia Franca abrange uma grande área terrestre e aquática, incluindo nove municípios da região. Conforme Serafini, essa Unidade de Conservação seria uma parceira importante para qualquer iniciativa de gestão participativa ou

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://br.geocities.com/apadabaleiafranca/leis.html>>. Acesso em 10 de março de 2007.

de criação de outras Unidades de Conservação em seu interior que possam beneficiar as populações locais em razão da sua abrangência ao redor das Lagoas do Camacho, Garopaba do Sul e Santa Marta, bem como pelo seu potencial de regulamentação de atividades potencialmente degradadoras do ambiente (SERAFINI, *paper impresso*).

A APA da Baleia Franca nasceu com um viés conservacionista, pois sua criação deu-se por influência do Projeto Baleia Franca. O estabelecimento da APA não foi uma reivindicação das comunidades locais.

O Projeto Baleia Franca foi desenvolvido pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), que indicou uma possível recuperação da espécie Baleia Franca (*Eubalaena australis*) em razão do seu aparecimento frequente na costa brasileira. A espécie, muito comum no litoral brasileiro, foi quase exterminada pela indústria baleeira, mesmo com a sua caça proibida desde 1931¹⁰¹. Conforme descreve Palazzo e Palazzo (1989, p. 30), a Baleia Franca possui as seguintes características:

Medindo até dezesseis metros e podendo pesar quarenta toneladas, a Baleia Franca nada lentamente, frequentemente próximo das costas. Seu corpo é negro, eventualmente com manchas brancas ventrais e calosidades amareladas características no alto da cabeça. Muito dóceis e lentas, tornaram-se por isto mesmo as primeiras a serem caçadas até quase a extinção.

O projeto Baleia Franca foi apresentado à comunidade científica e conservacionista internacional em 1983, em antecedência à reunião anual da *International Whaling Commission* (Comissão Internacional da Baleia), em conjunto com um relatório sobre a caça à baleia. O propósito do projeto foi realizar um levantamento preliminar na costa sul do Brasil, compreendendo os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com a finalidade de verificar informações sobre o reaparecimento das Baleias Francas ou Baleias Verdadeiras (*Eubalaena australis*) naquela área. O método adotado foi o de,

¹⁰¹ A Convenção para a Regulamentação da Caça à Baleia, de 1931, da qual o Brasil foi signatário, entrou em vigor em 16 de janeiro de 1935, em seguimento à sua ratificação por 48 nações signatárias. A Convenção proibiu a captura e a matança de qualquer baleia, tanto a Baleia Franca quanto as de outras espécies. As partes signatárias concordaram em fiscalizar as determinações da Convenção e aplicá-las a todos os mares, incluindo águas internacionais e nacionais (PALAZZO, PALAZZO, 1989, p.36).

utilizando um questionário específico elaborado pela FBCN, obter informações junto aos pescadores e aos outros habitantes do litoral e, tanto quanto possível, verificar tais informações por meio de observação (PALAZZO, PALAZZO, 1989, p. 31).

Vale destacar um dos trechos das entrevistas realizadas pelos pesquisadores do Projeto a um pescador da região de Garopaba (município que atualmente faz parte da APA da Baleia Franca), que relembra o caráter e o comportamento das baleias. O entrevistador relata, inclusive, que o pescador pareceu emocionado ao lembrar os fatos e descreveu as baleias como gentis e tímidas (PALAZZO, PALAZZO, 1989, p. 33):

Ela não é perigosa. Se alguém quiser deitar sobre ela pode até dormir que ela não faz nada. O problema é que a coitada, além da perseguição dos homens ela também sofre a disputa dos peixes maiores (tubarões? Nota dos autores) que se aproveitam da sua passividade. Agora, quando ela se vê ameaçada, fica bem desajeitada e bate para tudo quanto é lado. Eu tenho um amigo que uma vez foi pescar em Armação da Piedade, quando viu uma baleia carregando o filhote no dorso ficou tão emocionado com a maneira que ela carregava que acabou desistindo da pesca e nunca mais quis voltar a pescar baleia.

Com os dados coletados com ajuda dos questionários propostos e pelas observações *in loco*, o projeto propôs ao governo medidas para a proteção específica das áreas costeiras em que ficasse comprovada a concentração de Baleias Franca, a fim de garantir que o Brasil cumpra com as suas obrigações contraídas em acordos internacionais, objetivando possibilitar às baleias a recuperação de suas populações a níveis seguros para permitir a cientistas brasileiros e de outras nações a oportunidade de observar essas baleias em uma área de defesa à caça; e para considerar, eventualmente, os potenciais turísticos para observação de baleias sem molestá-las¹⁰² (PALAZZO, PALAZZO,

¹⁰² Vale registrar que atualmente, mesmo após a instituição da APA, a observação de baleias, um dos atrativos turísticos da região, não é realizada da maneira ambientalmente correta, ou seja, de forma a respeitar os cetáceos sem molestá-los. Verifiquei *in loco*, em visita à Praia do Rosa, grupos de turistas aproximando-se com caiaques de uma baleia acompanhada do filhote. Na ocasião, eu estava em terra com um grupo de biólogos que desenvolvem pesquisas na região e que confirmaram que este tipo de aproximação incomoda os animais. Além disso, os biólogos relataram que uma determinada pousada da região, que vende pacotes turísticos para observação de baleias, faz a cooptação de biólogos (estudantes de biologia) junto a ONGs para

1989, p. 34). Assim, o Projeto Baleia Franca acabou influenciando diretamente a criação da APA da Baleia Franca. É claro que a APA não visa apenas à proteção das Baleias Francas. Esse foi apenas o mote utilizado para criação da área de preservação ambiental¹⁰³. Como será exposto a seguir, a APA enfrenta muitos outros “desafios ambientais” do que a proteção das baleias; um desses desafios é a mineração no interior das lagoas da região.

O extenso complexo lagunar da região da APA da Baleia Franca é essencial para a manutenção do ecossistema da região e como meio de subsistência da população, sobretudo dos pescadores artesanais. Segundo Serafini,

[...] lagoas costeiras são largamente reconhecidas como áreas importantes de criadouros de espécies marinhas como fontes de recursos alimentares (pela pesca), como sítios de repouso e alimentação durante o deslocamento das espécies migratórias (como as aves marinhas) e para uso recreativo.

Contudo, muitas das lagoas vêm sendo utilizadas para exploração minerária por empresas do setor privado que possuem concessão de lavra expedida pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM –, independentemente do licenciamento ambiental para a realização da atividade. Nesse estudo será analisado o conflito socioambiental entre a comunidade e a empresa CYSY MINERAÇÃO Ltda., que se deu pela Ação Civil Pública – ACP – interposta pelo Ministério Público Federal – MPF – em julho de 2003, visando paralisar as atividades de mineração realizadas pela referida empresa no interior da APA da Baleia Franca.

A APA da Baleia Franca possui um elevado grau de ocupação humana, não somente em razão da sua extensão geográfica, mas também por sua localização na zona costeira. Sua área abrange 156.100 hectares, com aproximadamente 130 quilômetros de extensão. A APA estende-se desde a Ponta Sul da Praia da Lagoinha do Leste, na Ilha de Santa Catarina, até o Balneário do Rincão, ao sul do Cabo de Santa Marta, abrangendo 9 municípios: Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes,

acompanhar estes grupos de turistas, oferecendo em contrapartida hospedagem durante o período das pesquisas dos biólogos. No entanto, os proprietários da pousada acabam tratando os biólogos como empregados do estabelecimento e como guias disponíveis para acompanhar os turistas a qualquer hora do dia na observação das baleias, nem sempre respeitando os parâmetros de segurança no sentido de não prejudicar nem molestar as baleias e seus filhotes.

¹⁰³ Um dos idealizadores do Projeto Baleia Franca foi o Vice-Almirante Ibsen Gusmão Câmara, da Marinha do Brasil, presidente da FBCN na época de sua realização.

Garopaba, Imbituba, Laguna, Tubarão, Jaguaruna e Içara. Verifica-se um elevado grau de ocupação humana na zona costeira, fato justificado historicamente, pois a ocupação de todas as áreas coloniais no continente americano iniciou-se por via marítima, sendo as zonas litorâneas as primeiras a conhecerem núcleos de povoamento. O Brasil, segundo Moraes, seguiu esse padrão de assentamento colonial de tal forma que, atualmente, a densidade demográfica da zona costeira, de 87 habitantes por quilômetro quadrado, é cinco vezes superior à média nacional, de 17 habitantes por quilômetro quadrado.

Essa concentração demográfica também pode ser observada na diversidade e na convivência de padrões dispares: podemos encontrar na costa brasileira tribos coletoras isoladas, plantas industriais de última geração, comunidades tradicionais e grandes metrópoles. Tais características podem redundar em um alto potencial de conflituosidade pelo uso e ocupação do solo (MORAES, 2007, p. 31-32). No que diz respeito à APA da Baleia Franca, esse potencial de conflituosidade, referido por Moraes, pode ser identificado em diversos casos. O presente trabalho pretende verificar se o modelo de desenvolvimento econômico implementado na área da APA tem como base o que prega o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – um modelo baseado na sustentabilidade – ou se a lógica dominante continua centrada na exploração dos recursos ambientais sem considerar os parâmetros de proteção ambiental. O caso envolvendo a mineração de conchas calcárias por uma empresa privada nas lagoas da região da APA será utilizado para ilustrar a situação descrita acima. A escolha justifica-se em razão desse caso ser um micro-cosmo que reflete a nossa realidade, ou seja, por meio da análise dos atores envolvidos e das ações engendradas a partir dos fatos apresentados é possível verificar qual é o papel do Judiciário, do Ministério Público, da sociedade civil e do poder público em lidar com tal questão. O objetivo é demonstrar que há um investimento no risco, contrariando o princípio de precaução, bem como demonstrar a contradição entre proteção ambiental em áreas de relevante interesse ecológico, como é o caso da APA, e o desenvolvimento de atividades econômicas danosas, como é o caso da mineração. Este cenário contraria totalmente a idéia da construção de um processo de gestão baseado no enfoque do ecodesenvolvimento.

3.3 O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA ÁREA DE MINERAÇÃO DA BARRA DO CAMACHO

3.3.1 Descrevendo o caso: a Ação Civil Pública

O caso em análise foi judicializado por meio da propositura de uma Ação Civil Pública (ACP nº 2003.72.07.007287-1, Justiça Federal do Município de Tubarão) pelo Ministério Público Federal contra o IBAMA, o DNPM, a FATMA e a CYSY Mineração Ltda., tendo como objeto a interdição da mineração de conchas calcárias pela CYSY nas lagoas da região, em pedido de liminar, que prevê o embargo definitivo da atividade de mineração, bem como a reparação dos danos ambientais já perpetrados e a indenização aos lesados, nesse caso, os pescadores que tiveram sua subsistência prejudicada em razão da contaminação das áreas de pesca das lagoas pela realização da mineração¹⁰⁴. A ACP teve início em julho de 2003 e continua tramitando.

O IBAMA e o DNPM figuram no pólo passivo da ação, uma vez que a concessão de lavra para a mineração foi realizada pelo DNPM. O IBAMA, além de ser o órgão responsável pelo procedimento de licenciamento da atividade de mineração, é o órgão responsável pela administração da APA. É importante salientar que atualmente as Unidades de Conservação encontram-se sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, instituído pela Medida Provisória nº366 de 27 de abril de 2007, transformada posteriormente em lei: Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007.

A atividade de mineração é altamente impactante ao meio ambiente, razão pela qual a Constituição Federal de 1988 estabelece, no Art. 225, inciso VII, §2º: “Aquele que explorar recursos minerais fica

¹⁰⁴ Na *home page* da CYSY Mineração encontramos a explicação do que consiste a mineração de conchas calcárias: O minério extraído pela empresa são conchas calcárias e trata-se de moluscos que ao longo do tempo geológico perderam a parte mole e depositaram na natureza a parte dura, denominada de carapaça calcária. Por milhares de anos esses animais, que viveram em ambientes especiais, acabaram formando verdadeiras jazidas, onde a deposição desse material foi favorecida pelo relevo e pelo recuo do mar, formando concheiros naturais. As reservas atuais da Cysy, em áreas já pesquisadas e avaliadas, e com Relatório Final de Pesquisa apresentado e aprovado pelo DNPM, giram em torno de 1.200.000 toneladas de conchas calcárias. Considerando uma escala de produção anual de 50.000 toneladas, atinge-se uma vida útil de aproximadamente 24 anos. Além disso, equipes de pesquisa geológica trabalham diariamente no sentido de ampliar estes números, o que possibilitará um incremento da vida útil da empresa. Disponível em: <<http://www.cysy.com.br/concha.htm>>. Acesso em 12 de outubro de 2008.

obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 31).

A região sul do Estado de Santa Catarina é conhecida pelos graves problemas ambientais em razão da mineração, sobretudo do carvão, principal atividade econômica de diversos municípios. Em 1980, através do Decreto nº 85.206 de 25 de setembro, a região sul de Santa Catarina foi enquadrada como a 14ª Área Crítica de Poluição Nacional para efeitos da poluição gerada pelas atividades de extração, beneficiamento e uso do carvão mineral. Essa situação comprova os efeitos nefastos da atividade mineradora ao meio ambiente e a necessidade de políticas públicas ambientais que apresentem alternativas ao modelo de desenvolvimento econômico baseado na mineração.

A ACP em análise demonstra a resistência tanto do poder público como da iniciativa privada em repensar o modelo de desenvolvimento baseado na exploração minerária, que tantos danos já causou à região. Mesmo que o caso não tenha chegado ao fim, um fato importante ocorrido no desenrolar da ação corrobora essa afirmação. Em audiência de conciliação entre as partes, a CYSY Mineradora obteve a homologação do projeto de execução de um módulo experimental para a exploração de conchas calcárias no interior da Lagoa de Garopaba do Sul, localizada no município de Jaguaruna. Esse módulo experimental tem como objetivo demonstrar que a atividade minerária realizada pela empresa não possui significativo impacto ambiental, podendo, dessa forma, estar sujeita ao procedimento de licenciamento ambiental, mesmo tratando-se de atividade a ser realizada em área de preservação ambiental. A empresa ofereceu como contra-partida aos danos causados pela mineração na lagoa a manutenção da abertura do canal da Barra. Este fato deve ser mais bem analisado, uma vez que a responsabilidade em atender a essa demanda é do poder público. Condicionar a abertura da Barra à mineração é temerário, uma vez que há uma distorção dos fatos por não se considerarem os reais impactos do empreendimento.

O caso torna-se paradigmático a partir do momento em que a autorização da mineração, pleiteada pela CYSY, possibilitará que outras mineradoras, que já possuem inclusive a concessão de lavra pelo DNPM, também realizem mineração nas lagoas da região¹⁰⁵. No caso da mineração no interior da APA, além de considerar o impacto da

¹⁰⁵ Como já salientado, o art.225, §2º da CF/88 considera a mineração uma atividade altamente impactante ao meio ambiente, obrigando aquele que explorar os recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado.

atividade propriamente, há outros riscos ambientais denunciados, como o risco de contaminação química, que também deveriam ser analisados. Outro aspecto relevante é a abertura da Barra do Camacho, que vem sendo utilizada como estratégia pela mineradora para sensibilizar a população local sobre as atividades da empresa, gerando um conflito socioambiental. O termo conflito socioambiental designa as relações sociais de disputa/tensão entre diferentes grupos ou atores sociais pela apropriação e gestão do patrimônio natural e cultural. Essas situações de litígio, vigentes nos níveis material e simbólico, podem ou não assumir a forma de um embate mais direto (VIVACQUA, VIEIRA, 2005, p. 140).

A Barra do Camacho sempre intercalou períodos de fechamento e abertura natural, mas atualmente encontra-se assoreada, e o fechamento completo é evitado apenas em razão de ações pontuais, como a dragagem do canal. Embora a abertura das barras de lagoas seja um fenômeno natural recorrente no sul do Brasil, há uma reivindicação das comunidades pesqueiras que ocasionou a abertura permanente de muitas barras por meio de obras de dragagem e construção de molhes (por exemplo, a Barra da Lagoa, em Florianópolis, a Barra de Laguna e a Barra de Rio Grande) para facilitar não só a pesca, mas também o desembarque de cargas e de pescado. No caso da Barra do Camacho, há um consenso sobre a importância da manutenção da abertura da Lagoa do Camacho com o mar¹⁰⁶. Entretanto, existem grupos com percepções diferentes sobre qual seria a solução mais adequada.

Há uma reivindicação histórica da comunidade pesqueira da região pela abertura da Barra do Camacho, sobretudo a partir do momento em que as aberturas naturais tornaram-se cada vez mais raras.

Em 1993, a CIDASC e o Governo do Estado de Santa Catarina realizaram a abertura e a fixação da Barra com a construção dos molhes, com obra licenciada pela FATMA. Contudo, três anos após a construção dos molhes, a Barra voltou a fechar. Desde então, o poder público tem realizado várias tentativas de abertura e fixação da Barra. A participação da CYSY Mineradora na questão da abertura da Barra iniciou quando a mineradora se ofereceu para doar rochas para a fixação e para auxiliar na dragagem como compensação pela implantação do módulo experimental de extração de conchas, vinculando tal auxílio à permissão da mineração.

¹⁰⁶ A comunidade local sofre em razão desse problema (abertura/fechamento da barra) há aproximadamente 20 anos, sem que até hoje tenha sido realizado um diagnóstico ambiental amplo da região.

A vinculação da abertura da Barra ao exercício da atividade de mineração pela CISY demonstra a falta de planejamento estratégico dos recursos pesqueiros por parte do governo e a consequente degradação ambiental, bem como a ausência de políticas públicas claras e permanentes quanto à abertura e a manutenção da Barra do Camacho, evidenciando assim a apropriação pelo interesse privado de um problema de responsabilidade do poder público.

Um dos objetivos do SNUC, de acordo com o art.4º, XII, da Lei 9985/2000 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 840), consiste em “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Essa valorização das populações tradicionais é uma das bases do ecodesenvolvimento. Segundo Diegues (2001, p. 11): “o ecodesenvolvimento requer uma verdadeira descentralização das decisões e uma maior autonomia das populações locais na escolha dos processos produtivos.” O respeito às categorias culturais locais deve ser visto não como um impedimento ao crescimento econômico, mas como parte central de sua sustentabilidade (RIBEIRO, 1991, p. 78).

A região da Barra do Camacho conta com um elevado número de pessoas que vivem da pesca artesanal, tornando essencial a continuidade da atividade pesqueira e a manutenção da abertura da Barra. Diante dessa dependência, a empresa mineradora condicionou a abertura da barra à sua atividade com a evidente intenção de cooptar as associações de pescadores de forma favorável aos seus interesses. No entanto, se o fechamento da barra pode prejudicar a renovação da fauna aquática na lagoa do Camacho e, consequentemente, afetar os recursos pesqueiros, a manutenção da atividade minerária poderá causar danos ainda maiores e irreversíveis. Qual será o modelo de desenvolvimento adotado diante de tal impasse?

A resposta a tal questionamento pode ser construída pelo “estilo de desenvolvimento” que será adotado na região da APA. Diegues (2001, p. 112) afirma que:

[...] um estilo de desenvolvimento adotado pode levar a uma crescente concentração de rendas e à localização especial das indústrias em certas áreas frágeis, usando tecnologias duras, transformando-as em verdadeiros “enclaves” e marginalizando uma parte importante das populações. Outro estilo de desenvolvimento pode dar prioridade à melhoria das condições de vida das populações

locais, usando recursos naturais locais de forma adequada através de tecnologias apropriadas que não destruam as condições de autosustentação e reprodução dos ecossistemas.

No caso da APA da Baleia Franca, por ser uma área caracterizada por um alto grau de ocupação humana, a participação e a valoração das populações tradicionais – pescadores – na busca de um modelo de desenvolvimento que garanta padrões de sustentabilidade menos agressivos ao meio ambiente torna-se um ponto fundamental a ser alcançado. A dificuldade para que isso ocorra reside no fato de o poder público, que, em tese, deveria ser o motor no sentido de implementar políticas públicas para a valorização dessa população tradicional, evitando a degradação ambiental, é o grande incentivador e mantenedor de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração dos recursos ambientais, contradizendo, inclusive, a legislação vigente.

A origem da ACP em comento foi justamente a ausência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e a permissão, por parte dos órgãos ambientais, para a atividade de mineração nas lagoas da região da APA, mesmo sem esse importante instrumento de avaliação de impacto ambiental. O estudo prévio de impacto ambiental é uma incumbência do poder público para assegurar um direito garantido a todos, pela Constituição Federal, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, cabe ao poder público, de acordo com o art. 225, §1º, IV: “exigir, na forma da lei, para instalação da obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p.13).

A ACP¹⁰⁷ foi motivada por um abaixo-assinado de habitantes da comunidade encaminhado ao MPF denunciando a atividade de mineração realizada pela CYSY na região sem o devido EIA/RIMA. Como já salientado, foram incluídos no pólo passivo da demanda, além da empresa, o DNPM, o IBAMA e a FATMA.

O MPF aduz na inicial a indispensabilidade do EIA/RIMA para atividades impactantes, tal como a exercida pela CYSY, e alega que a empresa exerce a sua atividade na região desde a década de 1980 (a outorga de lavra data de 2 de agosto de 1985) com dispensa de

¹⁰⁷ ACP nº 2003.72.07.007287-1. Peça inicial em anexo.

EIA/RIMA pela FATMA. O MPF oficiou¹⁰⁸ o órgão ambiental – FATMA –, que por sua vez afirmou haver concedido licenciamento ambiental para que a empresa realizasse a mineração com dispensa de EIA/RIMA. Em 2001, a CYSY, segundo informações colocadas na inicial com base nas informações da FATMA, contratou uma empresa de consultoria – SOCIOAMBIENTAL Consultores Ltda. – para elaboração do EIA/RIMA, o qual não teria sido aprovado ainda, apesar de a empresa seguir realizando a mineração na área. Em razão da contínua atividade da empresa na área, questiona-se também o tema do passivo ambiental, que não estaria tendo o adequado tratamento, ou seja, a empresa não apresentou e nem realizou um plano de recuperação para as áreas mineradas, conforme exigido pela legislação. O MPF afirma, inclusive, que o licenciamento da mineração na região com dispensa de EIA/RIMA ou até mesmo de licenciamento ambiental não está restrito ao caso da CYSY. Apresentaram-se dados, por exemplo, referentes à empresa cerâmica CECRISA, que realizaria mineração na área sem licenciamento ambiental e com anuência da FATMA.

Quanto à responsabilidade do DNPM, o MPF alega que o referido órgão não pode eximir-se da sua responsabilidade ambiental simplesmente concedendo as autorizações de lavra sem considerar o impacto ao meio ambiente, conforme determina a legislação. O IBAMA, por sua vez, deveria ter homologado o suposto EIA/RIMA, além de assumir uma responsabilidade em razão de a atividade ser realizada em área de proteção ambiental federal – a APABF. Destaca-se que a Resolução n° 10/88¹⁰⁹, que regula as APAS, determina que “qualquer atividade industrial capaz de causar poluição, além da licença ambiental prevista na Lei 6938 de 31 de agosto de 1981, deverá também ter uma licença especial emitida pela entidade administradora da APA”, conforme determina o art.7°. O MPF alega que a empresa estaria cooptando moradores da região ao oferecer recompensa financeira aos possuidores e/ou titulares de imóveis das áreas objeto de lavra, levando essas pessoas a destruírem a vegetação nativa para fraudar a limitação legal quanto às áreas de preservação permanente.

Outro fato importante colocado na inicial diz respeito à “necessidade” da mineração na região, uma vez que tal atividade somente poderia ser autorizada dadas as limitações legais da área em

¹⁰⁸ Documento anexado à inicial e que, portanto, consta do processo judicial. ACP n° 2003.72.07.007287-1.

¹⁰⁹ Resolução CONAMA n°10/88. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2009.

razão da sua imprescindibilidade, o que, segundo os argumentos do MPF, não estaria configurado. Os argumentos aduzidos demonstram, conforme narrado na inicial, que o contexto em que se realiza a mineração na região traz benefícios econômicos apenas à CYSY e causa sérios danos ambientais à coletividade, o que torna a lavra totalmente desarrazoada. O MPF condena o fato de ter sido estabelecida como medida compensatória à mineração a manutenção da abertura do canal da Barra do Camacho pela empresa. Além da abertura da Barra ser de responsabilidade do poder público, o fato de condicionar a mineração à manutenção da abertura do canal seria um engodo da CYSY para com a comunidade, segundo relatado na inicial¹¹⁰: “Em verdade, dada a convivência do Executivo e cooptação de algumas lideranças comunitárias forjou-se coação para que a coletividade aceitasse a mineração da CYSY”. Por último, o MPF alega que a atividade causa sérios danos ao meio ambiente, configurando tanto danos materiais como danos morais coletivos.

Após o recebimento da inicial da ACP interposta pelo MPF, a CYSY MINERAÇÃO apresentou a sua contestação. Na contestação protocolada no dia 12 de dezembro de 2003 junto a 1º Vara Federal de Tubarão, onde tramita a ACP nº 2003.72.07.007287-1, a empresa alegou, preliminarmente, não executar atividade de mineração de conchas calcárias em lagoas, mangues, banhados ou áreas alagadas adjacentes às lagoas da região do Camacho. Admitiu possuir direitos minerários para esse fim (extração no interior de lagoa), mas estaria aguardando a tramitação de EIA/RIMA em análise na FATMA, protocolizado em 28 de agosto de 2001. Além disso, a empresa afirma que realiza a mineração, autorizada pelo DNPM, em áreas licenciadas pela FATMA.

No mérito, a CYSY aduz não violar a legislação ambiental, reafirmando não realizar as atividades elencadas na inicial. Acrescentou à contestação relatório/histórico das atividades da empresa desde a sua fundação (que foi apresentado também ao autor da ação), demonstrando que a empresa, fundada na década de 1980, sempre pautou as suas atividades à legislação e a padrões de qualidade ambiental, sobretudo nos últimos anos. Nesse relatório, a própria empresa relata um fato importante para a compreensão da situação atual na Barra do Camacho:

No ano de 1997, quando a CYSY minerava em área seca no Camacho, devidamente licenciada pela FATMA, por solicitação de um grupo de

¹¹⁰ ACP nº2003.72.07.007287-1. Inicial em anexo.

pescadores artesanais liderados pelo pescador Osmar Barbosa Martins, construiu com suas máquinas um pequeno porto na beira da Lagoa do Camacho para o acesso das embarcações. Esta área na época já se encontrava assoreada, não permitindo que os barcos chegassem perto da margem, fato que levou os pescadores a fazerem um abaixo-assinado, que foi encaminhado à FATMA, juntamente com o pedido de autorização para a obra. Nesse meio tempo, o gerente de lavra, o engenheiro Leo Antonio Rubensam, que também respondia tecnicamente perante o CREA e o DNPM, realizou o trabalho. Este fato foi objeto de uma denúncia da Associação de Pescadores do Camacho, os quais alegaram na época não terem sido consultados sobre a importância e o significado dessa obra. O IBAMA e a FATMA foram chamados, tendo sido paralisada a obra, e a empresa, autuada pelos dois órgãos.

A CYSY foi multada tanto pelo IBAMA quanto pela FATMA e alega ter recuperado a área. A partir deste fato, a empresa relata que transformou “seu perfil de empresa, sempre primando pela preservação ambiental”. Com esse intuito, o de modificar a sua imagem, a empresa realizou varias reuniões com a comunidade e, em 1998, contratou a empresa de consultoria SOCIOAMBIENTAL Consultores Associados Ltda., com sede em Florianópolis, para realizar um Estudo de Impacto Ambiental – EIA – da Jazida de conchas calcárias na localidade do Camacho, no município de Jaguaruna. O referido EIA foi encaminhado à FATMA em 28 de agosto de 2001 sob o protocolo nº 1787/01. Oito meses depois a FATMA, segundo relata a empresa, determinou a realização de audiência pública para apresentação do EIA/RIMA à comunidade e a demais interessados. Na audiência pública foram apresentados e discutidos os módulos do EIA/RIMA e, por fim, foram estabelecidas diversas medidas compensadoras e mitigadoras para a realização do empreendimento, dentre as quais, o apoio pela empresa à manutenção do canal da Barra do Camacho por meio da dragagem e da construção de dois molhes de rocha nas margens do canal. A empresa frisa que em momento algum houve oposição da comunidade ao projeto de mineração apresentado. Pelo contrário, foram realizadas, ao longo desse período, diversas reuniões e seminários promovidos pela CYSY com os pescadores, sendo inclusive criado um Comitê Gestor para

acompanhar os processos de extração de conchas calcárias na Lagoa do Camacho. A empresa ressaltou que, caso não ocorresse a abertura da Barra, haveria um comprometimento da pesca na região.

Ainda com relação à contestação, a empresa desqualifica o discurso de proteção ambiental considerando-o alarmista e catastrófico, afirmando inclusive que, muitas vezes, a mídia, por exemplo, dá espaço para noticiar durante vários dias a “morte de um filhote de baleia”, enquanto nada é noticiado com relação às mortes no trânsito. Em contrapartida ao abaixo assinado apresentado na inicial (que motivou a denúncia do MPF), a CYSY apresentou outro abaixo-assinado, com a assinatura de vários pescadores da região, na tentativa de mostrar que não há oposição da comunidade às atividades da empresa. Além disso, relata que foram realizadas diversas reuniões com a comunidade visando à modificação do seu modo de pensar a mineração de conchas calcárias realizada pela CYSY, objetivando o apoio da comunidade à atividade, uma vez que, conforme é relatado na contestação, a comunidade de pescadores está consciente de que a mineração traz mais benefícios do que prejuízos, com mínimo impacto ambiental.

No entanto, a empresa admite que na década de 1980, quando iniciou as suas atividades, e antes da adoção da Resolução CONAMA 01/86, que determina a realização de EIA/RIMA, a empresa já realizava atividade minerária na região do Camacho. Afirma que possuía tanto a portaria de lavra concedida pela União como a licença ambiental da FATMA, nos termos da contestação: “[...] desde o início dessa atividade, no começo dos anos 1980, até os dias atuais, a CYSY sempre lavrou conchas calcárias nessa mesma região, com autorização da União e licenciamento pela FATMA, sempre legalizada [...]”. A empresa afirma que a extração de conchas calcárias não é tão impactante como aduzido na inicial da ACP, dispensando, pois, a necessidade de EIA/RIMA. Mesmo admitindo que após a modificação da legislação, em que a exigência de EIA/RIMA não pode ser desconsiderada, a empresa alega que o elevado custo do EIA/RIMA inviabilizaria a exploração de importantes recursos minerais para o desenvolvimento do país:

Logo, nosso país, rico em minérios, estaria importando pedra, britada, areia, argila, saibro e muitos outros minérios que temos em abundância na quase totalidade das vezes, explotados por pequenas e micro mineradoras, pois o custo (elevadíssimo) do EIA/RIMA inviabilizaria a extração e, como consequência imediata disso, o

metro quadrado da área construída nas cidades, de casas populares, obras públicas essenciais, como creches, postos de saúde, hospitais, escolas, estradas, etc... aumentaria, quiçá, 20 ou mais vezes!¹¹¹

A CYSY reforça o argumento de que a FATMA, órgão responsável pelo licenciamento, a dispensou o EIA/RIMA, estando a empresa, dessa forma, operando dentro da legalidade, até porque possuía, além disso, autorização de lavra do DNPM. Além do mais, a CYSY alega que protocolou o EIA/RIMA junto à FATMA em 28 de agosto de 2001, e que a audiência pública realizou-se em 18 de abril de 2002, sendo que, quando da propositura da referida ACP, a empresa aguardava a resposta da FATMA quanto ao EIA/RIMA e, consequentemente, quanto ao licenciamento do empreendimento.

Outro argumento aduzido na contestação foi com relação à responsabilidade do DNPM, que por não ser um órgão ambiental não teria responsabilidade sob os aspectos ambientais da mineração. A empresa chega a questionar que, se assim fosse, o Brasil seria o país com o maior número de órgãos ambientais do mundo.

Resumidamente, a contestação considera, entre outros argumentos¹¹²:

- a) que a CYSY executa importantes projetos ambientais em prol da comunidade em geral, conforme consta no extenso relatório/histórico transcrito no item 19 supra, e em vários outros itens, tendo-lhe sido concedido, inclusive, a maior e mais importante homenagem ambiental do Estado de Santa Catarina (Prêmio Fritz Muller), entre outros;
- b) que somente extrai o minério dentro da área abrangida por sua portaria de lavra, desde a década de 80, atividade econômica lícita e regular, garantida pela Constituição Federal (Art.176, §1º);
- c) que sempre minerou com licença ambiental concedida pela FATMA;
- d) que há muitos anos vem investindo considerável soma de recursos na recuperação das áreas mineradas, obrigação constitucional e

¹¹¹ ACP N° 2003.72077007287-1 (SC).

¹¹² ACP N° 2003.7207007287-1 (SC).

- conditio sine qua non* para a renovação das licenças ambientais concedidas pela FATMA;
- e) que implanta um importante projeto de florestamento e de reflorestamento nas áreas onde minera e no entorno destas [...];
- f) que nunca praticou “criminosa agressão ambiental” contra “volumoso contingente de vítimas” [...];
- g) que quando lhe foi exigido EIA/RIMA, no final de 1997, em seguida contratou a SOCIOAMBIENTAL, que o elaborou e o discutiu amplamente com a comunidade envolvida, antes de protocolizá-lo na FATMA, em 28.08.2001, onde tramita até esta data;
- h) que sempre atendeu a todas as solicitações das autoridades ambientais;
- i) que não executa nenhuma atividade de mineração de conchas calcárias em lagoas, mangues, banhados ou áreas alagadas adjacentes às lagoas; [...]

Os outros demandados apresentaram as suas contestações. O DNPM¹¹³ pediu a sua exclusão do pólo passivo da demanda por entender não ter responsabilidade com relação às irregularidades do licenciamento, bem como com relação aos danos causados pela atividade da empresa. Contudo, solicitou que fosse realizada na área uma inspeção judicial referente à questão com o objetivo de verificar a verdade com relação à recuperação ambiental alegada pela CYSY.

A FATMA¹¹⁴, por sua vez, pede a sua exclusão do pólo passivo da demanda por não ser possível imputar ao órgão ambiental a responsabilidade pelos danos ambientais causados pela CYSY. A FATMA esclarece que em 1997, quando a empresa citada requereu o licenciamento para a realização de lavra dentro da Lagoa do Camacho, exigiu-se o devido EIA/RIMA, e que até o momento da propositura da ACP pelo MPF a licença para a mineração ainda não havia sido concedida. Ou seja, a FATMA alega que não permitiu a atividade e que exigiu o EIA/RIMA, conforme o disposto na legislação ambiental.

No dia 24 de outubro de 2006 realizou-se uma audiência¹¹⁵ que teve como objeto a tentativa de acordo e prestação de esclarecimentos

¹¹³ ACP N° 2003.7207007287-1 (SC). Contestação de fls. 468-493.

¹¹⁴ ACP N° 2003.72.07.007287-1 (SC). Contestação de fls. 448-458.

¹¹⁵ Todas as informações descritas neste ponto foram retiradas da ata de audiência dos autos da ACP n° 2003.72.07.007287-1 (SC).

pelas partes do processo. Compareceram à audiência, além das partes (autor – MPF – e réus – CYSY, DNPM, FATMA, IBAMA), outros interessados, como: Associação Costa Azul de Veranistas – ACAV, Associação de Pescadores da Barra do Camacho, ONG/OSCIP Tamboreti, Colônia de Pescas Z-21, de Jaguaruna, Associação dos Pescadores artesanais de Garopaba do Sul, Associação de pescadores de Passagem da Barra de Laguna, Associação de Maricultores da Lagoa do Camacho – AMALC, ONG Sociedade Ecológica de Içara (membro do Conselho Gestor da APABF), EPAGRI (membro do Conselho Gestor da APABF), Movimento Ecológico UPIARIBI (membro do Conselho Gestor da APABF), representante do município de Jaguaruna, Cooperativa Agropecuária de Tubarão (Conselho Gestor da APABF), representante do município de Tubarão (membro do Conselho Gestor da APABF).

Nessa audiência, a CYSY Mineração expôs o projeto “Módulo Experimental de Lavra” com recursos audiovisuais, pormenorizando as fases de implementação do projeto e suas características de segurança ambiental. O IBAMA e a APABF manifestaram-se contrariamente ao deferimento do módulo experimental, uma vez que este não atende a legislação ambiental. O representante da APABF frisou ainda que os interesses do complexo lagunar não são de exclusividade da mineradora e dos pescadores, e sim da coletividade. A FATMA, no entanto, manifestou-se pela aprovação do projeto alegando que não há legislação que vede a atividade de mineração no interior da lagoa.

A Sociedade Ecológica de Içara indagou sobre o passivo ambiental já existente, em razão da contínua mineração exercida pela empresa na região e da não recuperação desse passivo. Ressaltou ainda que a Resolução CONAMA nº10/88 não permite a mineração na área em questão e que o projeto apresentado não mostra quais seriam os meios de defesa das bacias de decantação nos períodos de cheia, tampouco como seria afetada a cadeia de plâncton, fundamental para a vida aquática da lagoa. Também foram contestados os dados técnicos do projeto, especialmente a respeito da velocidade de movimentação das águas.

Para a Associação de Pescadores da Barra do Camacho, a abertura da Barra e o seu desassoreamento são fundamentais para a qualidade de vida tanto marinha quanto da população. A Associação ressaltou ainda que a solução do problema não deve restringir-se única e exclusivamente à questão ambiental. O representante da Associação alegou que:

[...] não é possível aceitar a situação de duas mil famílias dependentes da pesca em situação agonizante em razão do extremismo exacerbado em defesa do meio ambiente, desde que o projeto da CYSY seja efetuado com o acompanhamento técnico correto e seja ambientalmente viável

Assim, verifica-se, portanto, que a Associação apóia a realização do módulo experimental. A colônia de PESCA Z-21 relatou que com a Barra aberta foram capturadas cerca de trezentas e oitenta toneladas de camarão, e que as ONGs não se importam com a situação da comunidade.

A ONG ADASC relatou que o problema em questão é mais grave do que a abertura da Barra, pois há efluentes venenosos da rizicultura contaminando a região lagunar, e a única forma de oxigenar a lagoa é com a abertura da Barra.

O IBAMA, apesar de sua manifestação contrária à liberação do projeto por falta de base legal, realizou a análise do projeto de módulo experimental proposto pela CYSY. A conclusão dessa análise foi no sentido de que:

Dada a localização do projeto, o eventual resultado do módulo experimental não pode servir de parâmetro às demais áreas, posto que o mesmo não é representativo a todo complexo lagunar; no que tange à abertura da Barra do Camacho, são necessários estudos aprofundados de sua viabilidade; não houve base técnica para a escolha da área do módulo experimental, de forma que o resultado deste não espelhará o restante da área¹¹⁶.

Apesar do parecer técnico do IBAMA mostrar os problemas do módulo experimental e reforçar seu não deferimento, o MPF manifestou-se no sentido da homologação do projeto “Módulo Experimental de Lavra” apresentado pela empresa. Neste sentido, o juiz autorizou a realização do módulo conforme a manifestação que segue: “Fixo o prazo peremptório de seis meses para que o IBAMA se manifeste sobre o EIA/RIMA. Homologo o pedido do MPF para que seja efetivado o módulo experimental; fixo multa de três milhões de reais para o caso de descumprimento das diretrizes traçadas no plano apresentado e que consta nos autos; suspendo o processo pelo prazo de

¹¹⁶ Informação constante da ata de audiência disponível nos autos da ACP nº 2003.72.007287-1.

sete meses a contar do dia primeiro de janeiro de dois mil e sete, ou ulterior deliberação; fica deferido o acompanhamento do IBAMA, DNPM e da FATMA durante toda a execução do projeto “Modulo Experimental de Lavra”.

Diante da decisão do juiz, o IBAMA ingressou com agravo de instrumento, solicitando a reforma da decisão, uma vez que as normas ambientais não foram devidamente observadas e que a empresa não apresentou qualquer documento, gesto ou ato no sentido de recuperar danos já perpetrados. O agravante (IBAMA) reforçou o posicionamento já exposto por ocasião da audiência pública no sentido de não haver base técnica na escolha do local da área de realização do módulo e que, portanto, o resultado deste não refletirá o restante da área. Ressaltou-se também que a comunidade, presente na audiência na forma de organizações representativas, como as associações de pescadores, manifestou-se pela importância da abertura da Barra do Camacho, empreendimento totalmente independente da atividade minerária de extração de conchas calcárias. O IBAMA salientou que a abertura da Barra é atividade prestada pelo serviço público, enquanto a atividade minerária seria atividade privada com intuito de lucro, não podendo uma atividade ser vinculada a outra¹¹⁷.

Em 8 de janeiro de 2007 (publicação no Diário Eletrônico), o Desembargador Relator responsável por analisar o recurso interposto pelo IBAMA decidiu que:

a implantação do módulo experimental de lavra, determinada às fls. 101/105, está cercada de suficiente acautelamento contra danos ambientais. Por conseguinte, constatando, *in limine*, não ser o caso de nenhuma das ressalvas previstas no art. 527, inciso II, do CPC, com a redação dada pela Lei 11187/05, converto o presente agravo de instrumento em agravo retido, nos termos e para os efeitos do precitado artigo¹¹⁸.

O processo foi suspenso, conforme a determinação do Juiz, para que em determinado período a empresa realizasse o módulo experimental de mineração. No decurso do prazo aconteceram alguns fatos importantes, como a manifestação do MPF em relação à Chefia da APABF, que após a realização da audiência enviou um *e-mail* para uma

¹¹⁷ Informações contidas na minuta de agravo de instrumento interposto pelo IBAMA nos autos da ACP N°2003.72.07.007287-1 (SC).

¹¹⁸ Agravo de Instrumento n° 2006.04.00.033280-1. TRF 4.

lista eletrônica de discussão do Conselho Gestor da APABF manifestando o seu descontentamento pela autorização e homologação do módulo experimental, inclusive com a anuência do MPF. O digníssimo Procurador da República responsável pela subscrição da ACP e pela condução das negociações na audiência pública realizada juntou ao processo uma manifestação condenando a manifestação da Chefia da APA, pois teria agido de acordo com o exercício da sua função sem prejuízo algum ao objeto da demanda.

Tal manifestação foi juntada ao processo quando da manifestação do MPF sobre solicitação requerida pela demandada CYSY em relação à Chefia da APA. A CYSY Mineradora alega, em petição juntada aos autos, que fora homologada, em audiência de conciliação, a realização do módulo experimental, que se daria com acompanhamento dos réus IBAMA, FATMA e DNPM durante o período de realização do módulo (sete meses, a contar de 1º de janeiro de 2007). A exploração do módulo experimental prevê, entre as suas atividades de monitoramento, o acompanhamento da ictiofauna da lagoa e do filo taxionômico de invertebrados e crustáceos, sendo necessária a captura de espécimes. Para cumprir tal obrigação, a CYSY contratou a Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC –, que por sua vez solicitou anuência da Chefia da APA, conforme determina a legislação, para a realização da coleta. No entanto, a CYSY alega que a Chefia da APA negou a autorização em razão de recurso judicial interposto pelo IBAMA, para o qual não havia ainda sido dado conhecimento do resultado à Procuradoria Geral do IBAMA. Segundo a Chefia da APA, a Procuradoria recomendou que não fosse dada autorização para a realização do módulo experimental, da coleta de espécimes ou de qualquer outra atividade pela empresa até que ocorresse a decisão judicial a respeito do recurso interposto. Diante de tal impasse é que a CYSY solicitou manifestação do judiciário.

Chamado a pronunciar-se sobre tal questão, o MPF corroborou os argumentos da empresa e manifestou o seu descontentamento com a conduta da Chefia da APA em relação ao *e-mail* enviado aos membros do Conselho Gestor. Esclarecido o impasse, a empresa seguiu com a execução do módulo experimental. O processo continuou suspenso, conforme a determinação judicial. Passado o decurso do prazo estabelecido (sete meses), a empresa não entregou o resultado do módulo experimental, requerendo mais prazo para apresentação dos resultados. O prazo foi deferido. Apresentados os estudos, os resultados não foram satisfatórios, e autorizou-se um segundo módulo experimental em complementação ao primeiro. Resta

salientar que, além dos novos prazos estabelecidos para entrega e realização do módulo experimental, que acabaram retardando a decisão de mérito, o juiz titular da Vara Federal responsável pela lide passou um período afastado das suas funções, deixando o processo sob a responsabilidade de um juiz substituto. Tal fato não acarretaria prejuízo, caso o substituto assumisse de forma concreta o andamento da ação, o que não aconteceu. O processo encontra-se concluso para sentença desde fevereiro de 2009.

Durante o período em que o processo estava sob responsabilidade do juiz substituto, realizou-se uma reunião na Vara Federal de Tubarão, onde estiveram presentes a Chefia da APABF, a Procuradoria do IBAMA e o juiz. A reunião foi solicitada pela Procuradoria do IBAMA em nome da Chefia da APABF em razão da preocupação da Chefia da APABF com os atrasos no módulo experimental realizado pela CYSY e da demora do judiciário em decidir o mérito da questão. Tanto a Chefia da APA quanto a Procuradoria do IBAMA alertaram para os riscos ambientais que estavam sendo produzidos pela demora e para a gravidade da situação em razão do bem tutelado – bem ambiental –, e evidenciaram que a falta de resposta do judiciário estaria agravando o conflito gerado na região sobre a questão da vinculação da abertura do Canal da Barra do Camacho à mineração. O juiz substituto recebeu todos cordialmente, ouviu os argumentos da Chefia da APA e da Procuradoria do IBAMA, concluindo que estes deveriam contatar o MPF para que este tomasse as providências necessárias, mas que tinha convicção da idoneidade e do trabalho sério realizado pelo MPF. Ademais, o processo encontrava-se suspenso, aguardando as conclusões do módulo experimental de mineração. É importante salientar que desde o incidente causado pelo *e-mail* enviado pela Chefia da APA aos membros do Conselho Gestor por ocasião da audiência de conciliação que homologou a realização do módulo a pedido do MPF, e que desagradou o Procurador Federal responsável pela demanda, o diálogo entre o MPF e a CHEFIA da APA não tem sido dos melhores.

Além da ausência do estudo prévio de impacto ambiental, outro importante instrumento de gestão ecológica foi ignorado por todos os atores envolvidos no caso: o princípio de precaução. Partindo do enfoque do ecodesenvolvimento, o princípio de precaução aparece como importante instrumento de gestão ecológica, pois a sua aplicação pode fomentar a construção de uma prudência ecológica nos termos do que propõe o modelo do ecodesenvolvimento:

A busca prioritária de satisfação das necessidades fundamentais (materiais e intangíveis) das populações locais estaria apoiada no funcionamento de uma economia negociada e contratual, considerada como simples instrumento a ser colocado a serviço da promoção da equidade social, da auto-confiança e da prudência ecológica. (VIEIRA, 2005, p. 39).

No caso em análise, o MPF defendeu, na inicial da ACP, a aplicação do referido princípio. No entanto, o desenrolar da ação demonstra certa resistência em aceitar tal alegação. O que transparece dos fatos acontecidos até o momento é a relação entre o discurso de proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico. De um lado está a necessidade de um novo modelo baseado no ecodesenvolvimento, e de outro, a manutenção do modelo dominante, tendo como justificativa a preservação dos interesses econômicos da região, nesse caso, a mineração, em detrimento da preservação ambiental.

O princípio de precaução surge em razão da demanda por maior segurança social. Como salienta Martins (2002, p. 20), o princípio de precaução transcende a passagem do modelo clássico, “reaja e corrija”, para o modelo “preveja e previna”, inaugurado pelo princípio de prevenção em sentido estrito.

Consagrado como princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, adotado por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992,

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio de precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Tal princípio vem sendo incorporado por diversos tratados internacionais em matéria ambiental, como, por exemplo, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes¹¹⁹, e as legislações

¹¹⁹ Nesse sentido, ver: ALBUQUERQUE, Leticia. A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Curitiba: Juruá, 2006. Contudo, vale ressaltar que o nº de tratados internacionais que fazem referência ao princípio de precaução não é tão significativo como se poderia imaginar.

internas de alguns Estados. Contudo, a evolução do princípio de precaução está ligada ao desenvolvimento do Direito Internacional do Ambiente, sobretudo à percepção – principalmente a partir da década de 1960 – de que o desenvolvimento econômico estava causando danos ao meio ambiente e ameaçando a saúde humana, o que alguns teóricos definem como “crise ambiental”.

Segundo Martins (2002, p. 20):

O princípio de precaução surge, assim, como um reforço qualificado do princípio da prevenção, visando à prevenção de risco cuja intensidade não representa, ainda, um perigo efetivo e concreto para o ambiente. Quando não impõe, mesmo, a preservação de um recurso natural na ausência de qualquer risco. Constitui um meio de lidar com a incerteza, fornecendo como linha orientadora a idéia de que, no que respeita ao ambiente, há que adotar uma atitude cautelosa e resolver as incertezas em prol do ambiente.

Tanto as políticas da área ambiental como as de desenvolvimento econômico e social deveriam orientar-se pela aplicação do princípio de precaução. Se o paradigma sistêmico de gestão ambiental fosse realmente incorporado pela sociedade e pelos governos, não haveria a segmentação entre as políticas ambientais e as políticas econômicas, como ocorre frequentemente. De acordo com o enfoque da ecologia humana sistêmica, as relações são interdependentes.

Há uma naturalização do risco, que posteriormente passa a ser tratado como se fosse uma fatalidade. Constata-se então que os riscos que se podiam “calcular” na sociedade industrial tornaram-se incalculáveis e imprevisíveis na sociedade de risco. Em comparação com a possibilidade de se decretar a responsabilidade e a causa da modernidade clássica, a sociedade de risco não possui certezas ou garantias (GOLDBLAT, 1996, p. 234). Quando possui, ignora suas consequências, especialmente em relação aos países pobres, em nome do progresso e do comércio internacional.

Os debates que se seguiram à elaboração jurídica do princípio de precaução permitiram compreender a importância atribuída ao conhecimento científico para justificar as decisões tomadas em diferentes domínios da vida social, como salienta Pécaud (2005, p.12):

on voit que les connaissances scientifiques appliquées offrent implicitement ou ouvertement la possibilité d'agir « en toute connaissance de

cause» et qu'existe le souci d'accroître le champ de ces connaissances afin de multiplier des prises de décision de justifications habituellement utilisées pour rendre compte socialement de ce que l'on fait.

A ausência de políticas públicas ambientais leva, consequentemente, a um aumento dos riscos ambientais, que posteriormente são tratados como uma fatalidade pelos diferentes atores sociais (sociedade civil, judiciário, poder público).

Lieber e Romano (2002, p. 69) remetem ao paralelo entre Janus, da antiga Roma, e o risco, da sociedade moderna contemporânea, como algo não casual, pois o pragmatismo, que na antiguidade caracterizou os romanos, hoje encontra a sua continuidade na prática quase uniforme da economia capitalista norte-americana¹²⁰. Assim como no mito de Janus¹²¹, o risco também teria uma dupla face, como asseveram os autores:

Hoje quase todo o entendimento passa pelas 'razões de risco'. A possibilidade dos acontecimentos ou eventos futuros é definida a partir das probabilidades de ocorrência, calculada com base nos eventos do passado. Fortuna ou azar decorrem de escolhas racionais, pois a modernidade detém 'legiões vitoriosas', os cientistas, para combate sem trégua, e sem vitória, ao obscurantismo e à ignorância.

Contudo, até que ponto, no atual contexto da sociedade contemporânea, o risco ambiental torna-se uma fatalidade? O estudo de caso apresentado nesta pesquisa serve como um mini-laboratório para responder tal questão, considerando que a proposta final da pesquisa seria a implementação de uma abordagem de precaução (prudência ecológica) no gerenciamento da zona costeira como instrumento de

¹²⁰ Embora os autores refiram-se apenas à economia capitalista norte-americana, entendemos que tanto as sociedades capitalistas, de forma geral, como as socialistas, são "degradadoras" do meio ambiente, em razão do modelo econômico que, seja qual for a sua natureza, ignora os condicionantes ambientais.

¹²¹ Janus, ausente na mitologia grega, foi o deus do começo, deus do portal ou deus da dupla face, capaz de olhar simultaneamente para a entrada e para a saída, para o interior e para o exterior, para o passado e para o futuro. Seu templo, fechado em tempos de paz e aberto em tempos de guerra, não se prestava como oráculo, mas como garantia da continuidade do tempo, das coisas e das mudanças (LIEBER, ROMANO, 2002, p. 69).

promoção de um novo modelo de desenvolvimento baseado no viés do ecodesenvolvimento.

3.3.2 Os atores envolvidos

No caso em análise, são vários os atores envolvidos. O cenário espacial onde se passa o conflito, como já referido, é a APA da Baleia Franca, especificamente a Barra do Camacho. A APA, na sua origem, nasceu com um viés preservacionista, pois o que impulsionou a criação de tal espaço especialmente protegido foi o Projeto Baleia Franca.

Por abranger uma área extensa, a APA foi dividida, do ponto de vista administrativo, em três grandes pólos: 1. Região Norte (que abrange a Serra do Tabuleiro, entre os municípios de Florianópolis e Paulo Lopes); 2. Região Sul (região dos municípios de Laguna, Jaguaruna e Içara); 3. Região Central (região do município de Imbituba¹²²). A pressão demográfica e, conseqüentemente, imobiliária, é um dos maiores desafios enfrentados pela APA, que não dispõe de recursos¹²³ humanos e materiais para dar conta da totalidade de tais questões. Há um verdadeiro abandono institucional do governo federal com relação à área. Para suprir tal situação, a UC buscou parcerias, tanto institucionais como, por exemplo, junto ao núcleo de educação ambiental do IBAMA, quanto da sociedade civil. Entre os parceiros da sociedade civil, encontram-se a Fundação Gaia e o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD/UFSC).

Para garantir o envolvimento e a participação da sociedade civil na gestão da APA, como determinado pela lei do SNUC, o Conselho Gestor tornou-se uma das principais ferramentas de gestão da UC, por ser um importante espaço de negociação. Muitas das discussões que envolvem o caso em análise são travadas dentro do Conselho da UC. Muitos aspectos do conflito podem ser sentidos nas discussões e posições dos membros¹²⁴ do Conselho, por isso é importante salientar

¹²² Sede provisória da APA, em razão de não ter sido construída uma sede permanente. O município de Imbituba cedeu um espaço para abrigar provisoriamente a sede da APA.

¹²³ A APA conta com cinco funcionários, sendo que apenas dois são da divisão técnica.

¹²⁴ Tal situação pode ser exemplificada pela saída de uma organização do Conselho Gestor da APA por discordar do posicionamento adotado por este no Caso da Barra do Camacho em determinado momento do conflito (o Conselho vinha se mostrando tendente a não concordar e não apoiar o licenciamento da mineração realizada pela CYSY na região). A APEBARCA (Associação dos Pescadores da Barra do Camacho), assim que a CYSY aprovou junto à JF a

alguns pontos quanto à sua formação e composição. Uma das dimensões do conceito de co-gestão, defendido por esta pesquisa, é a participação dos atores no processo de decisão. No caso das UC's essa participação é assegurada pelos Conselhos Gestores. Contudo, o Brasil ainda está iniciando nessa área de co-gestão. O número de conselhos deliberativos ainda é insignificante: a maioria dos conselhos das UC's tem caráter consultivo.

O Conselho da APA foi instituído oficialmente pela Portaria IBAMA nº48 de 22 de junho de 2006, na forma consultiva¹²⁵. A composição do Conselho é de 42 membros, sendo que 14 são do setor público, 14 de ONG's e 14 do setor de usuários. No entanto, há certa dificuldade em fazer com que os membros do Conselho Gestor assumam a sua “cadeira” no sentido de pensar um ordenamento territorial sustentável para a gestão da UC. Muitas vezes, as reuniões e grupos de trabalho são esvaziados, além de haver posicionamentos em prol de interesses individualistas no tratamento de muitas questões levadas às reuniões.

Com intuito de dinamizar o processo de discussão e tomada de decisão pelo Conselho, foram instituídos Grupos de Trabalho – GT's. Os maiores embates dentro da APA deram origem aos temas de cada GT. A intenção da Chefia da APA ao propor os GT's deu-se no sentido de tornar a gestão da APA uma experiência piloto de ecodesenvolvimento¹²⁶. Na realidade, os GT's estão vinculados às Câmaras Técnicas instituídas dentro do Conselho Gestor da APA.

O Plano de Ação Participativo do Conselho da Área de Preservação Ambiental da Baleia Franca – CONAPA-BF – foi finalizado e aprovado em reunião plenária de dezembro de 2008 e contempla o planejamento das atividades do Comitê Executivo do CONAPA-BF, das Câmaras Técnicas (CT), assim como dos Grupos de Trabalho (GT). Atualmente o CONAPA-BF possui quatro Câmaras Técnicas e 12 Grupos de Trabalho, a saber:

realização do módulo experimental da mineração e a Barra foi aberta e fixada pela empresa, a organização deixou de comparecer às reuniões do GT e do Conselho. Isso sugere que a empresa tenha conseguido convencer os representantes da comunidade, através da APEBARCA, a alinharem-se com o seu posicionamento, ou seja, mineração em troca da abertura da Barra.

¹²⁵ Mesmo antes da instituição oficial do Conselho através da referida portaria, já vinham ocorrendo reuniões deste. Foram três reuniões antes da oficialização do Conselho. Disponível em: <<http://br.geocities.com/apadabaleiafranca/index.html>>. Acesso em 5 de maio de 2008.

¹²⁶ Em alguns casos, a APA é obrigada a assumir uma postura preservacionista, como no caso de projetos envolvendo a energia eólica, o aumento da capacidade portuária da região, bem como na construção de rodovias.

1. CÂMARA TÉCNICA ORDENAMENTO TERRITORIAL
 - GT Planos Diretores
2. CÂMARA TÉCNICA TURISMO
 - GT Tombamento
 - GT Turismo Observação Baleia
3. CÂMARA TÉCNICA PESCA
 - GT Recifes Artificiais
 - GT Fiscalização
 - GT Carcinicultura
4. CÂMARA TÉCNICA MINERAÇÃO
 - GT Mineração Dunas
 - GT Mineração Sul
 - **GT Barra do Camacho**

Existem outros GTs - AUTÔNOMOS, não subordinados a nenhuma CT, que são: GT Comunicação, GT Plano de Manejo, GT Captação de Recursos Financeiros.

O Plano de Ação do CONAPA-BF está estruturado da seguinte forma: 1) Missão da Câmara Técnica; 2) Principais oportunidades, ameaças e conflitos decorrentes da atividade-tema da CT; 3) Objetivo geral da CT; 4) Objetivos específicos, metas a serem alcançadas, ações necessárias, responsáveis e prazos para a execução das ações.

No que tange o conflito da Barra do Camacho, a complexidade para o processo de gestão da APA é considerável, tendo em vista os interesses em jogo. Os pontos relevantes e que têm suscitado a maior parte dos impasses dentro do Conselho Gestor foram identificados como sendo:

1. a relação com o MPF;
2. a contaminação da área por metais pesados;
3. a ausência institucional no trato da questão da abertura da Barra;
4. o modelo de desenvolvimento a ser adotado;
5. a relação da comunidade com a mineradora. Além disso, outro fator complicador é a ausência do Plano de Manejo da APA.

A expectativa atual da equipe da APABF¹²⁷ é de que com a operacionalização do Plano de Ação do CONAPA-BF os principais conflitos socioambientais da unidade estejam sendo tratados de forma compartilhada, dentro dos preceitos de sustentabilidade e justiça ambiental, envolvendo os diferentes interesses representados no

¹²⁷ Relato apresentado pela analista ambiental da APA da Baleia Franca Patrícia Serafini em resposta aos questionamentos colocados pela autora junto à Chefia da APA;

Conselho ou mesmo por grupos sociais convidados a participar pela sua relevância na questão. Dessa forma, acredita-se que os objetivos de criação da unidade sejam assegurados, com um maior e mais qualificado envolvimento da sociedade, principalmente daquela mais diretamente afetada pelos atos de gestão da UC.

Para sistematizar os atores envolvidos e o posicionamento de cada um com relação ao conflito, utilizaremos o esquema que segue:

Atores sociais da esfera não estatal	Tipo de organização	Primeiras ações	Conduta frente ao problema	Discurso
APEBARCA AMALAC CIGANA Z-14, Z-21 Pastoral da Pesca COPAGRO	Organizado Anterior Não decorrente	Reivindicam a abertura e a manutenção da Barra pela CYSY.	Conivente Negociador	A Barra aberta é uma necessidade.
RASGAMAR APAFA UPIARUBI	Organizado Anterior Não decorrente	Manifestam discordância do vínculo entre a abertura da Barra à mineração.	Negociador Legalista Denunciador	Reconhece a importância da abertura temporária da Barra; existem outras alternativas para buscar os recursos.
RASGAMAR APAFA UPIARUBI	Organizado Anterior Não decorrente	Manifestam discordância do vínculo entre a abertura da Barra à mineração.	Negociador Legalista Denunciador	Reconhece a importância da abertura temporária da Barra; existem outras alternativas para buscar os recursos.
CYSY	Organizado Anterior Não decorrente	Propôs a abertura da barra como medida compensatória	Geradora	A empresa quer colaborar com a comunidade.

		da mineração; emprestou a draga.		
--	--	--	--	--

Quadro 4: Atores sociais envolvidos – da esfera não estatal

Fonte: MMA. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. APA da Baleia Franca.

Atores sociais da esfera estatal	Principais ações	Conduta frente ao problema	Discurso
SDR	Repasse de recursos para as associações de pescadores fazerem a abertura.	Legalista Negociadora	Queremos beneficiar a maioria da população.
FATMA	Licenciou o empreendimento.	Legalista Mediadora Geradora	O empreendimento é viável.
CIDASC EPAGRI SEAP Assembléia Legislativa Prefeituras	Apóiam a implementação do módulo experimental.	Conivente Mediador	A abertura da Barra é importante para o desenvolvimento regional.
DNPM	Autorizou o projeto de lavra.	Conivente Legalista Gerador	A extração de conchas é uma atividade mineral importante e viável.
IBAMA	Negociou a licença.	Legalista	O marco legal é restritivo; o EIA/RIMA é insuficiente; a APA ainda não possui plano de manejo.
Conselho Gestor APA BF	Criação de um GT específico.	Mediador Denunciador	Existe um claro conflito de interesses; é necessário aprofundar os estudos e a análise do problema.

Quadro 5: Atores sociais envolvidos – da esfera Estatal

Fonte: MMA. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. APA da Baleia Franca.

No caso da Barra do Camacho, a maior parte da população quer a mineração de conchas calcárias, mesmo que isso acarrete sérios danos ambientais. É possível perceber uma falta de informação, por parte da maioria das pessoas, com relação aos prejuízos ambientais. Partindo do Conselho da APA, por exemplo, onde estão representados diversos segmentos da sociedade civil, bem como do governo, nota-se que grande parte do debate é pautado por critérios econômicos sem considerar a dimensão ambiental. É possível afirmar que a Comunidade do Camacho aposta no risco ambiental.

A participação que, em tese, seria a base de um sistema de gestão ambiental, está assegurada, mas os resultados demonstram que há um problema na condução do processo de participação. O instrumento acabou tornando-se mais um meio de manipulação da população em prol dos interesses dos “poderosos”, ou de um interesse de viés economicista desenvolvimentista. É certo que parte do problema está na ausência de participação efetiva, principalmente da sociedade civil. Mesmo no Conselho Gestor da APA da BF, muitas vezes é complicado fazer com que membros da comunidade, associações e lideranças comunitárias ocupem as cadeiras do Conselho.

O cenário descrito demonstra que as relações entre os atores envolvidos no processo não são lineares e, portanto, devem ser consideradas a partir de uma visão sistêmica.

O papel do direito nesta situação é melhorar o mecanismo de “*enforcement*” no modelo de gestão proposto, ou seja, é preciso fazer valer as leis que asseguram a proteção ambiental e a sadia qualidade de vida como dita a nossa Constituição. No entanto, como demonstrado no papel desempenhado pelos diferentes atores, os interesses em jogo, muitas vezes, ou na maioria das vezes, são conflitantes.

Embora a APA da BF possa ser considerada uma experiência piloto de ecodesenvolvimento, os conflitos ambientais não estão restritos ao caso do Camacho. Este representa apenas um das situações¹²⁸ complexas enfrentadas dentro desse novo modelo de gestão a ser implementado.

O caso da Barra do Camacho possui uma complexidade considerável para o modelo de gestão, uma vez que o conflito gerado na região envolve múltiplos aspectos, como descrito anteriormente, entre os quais podemos destacar os seguintes: contaminação por metal pesado

¹²⁸ A APA da BF enfrenta questões de gestão quanto à ampliação das rodovias da região, como no caso das obras da BR-101; projetos de implantação de energia eólica; aumento dos portos, entre tantos outros projetos de grande impacto ambiental.

das lagoas da região em razão da mineração; ausência institucional por parte do Estado; Ministério Público transacionando o bem ambiental; desconsideração do princípio de precaução pelo judiciário; discussão do modelo de desenvolvimento a ser adotado.

O princípio de precaução é tratado como norma aparente, ou seja, há um discurso de desqualificação na hora de tomar medidas concretas com base na abordagem de precaução. A CYSY Mineradora, na contestação¹²⁹ apresentada à ACP, afirma que o “ambientalismo é um terreno fértil para o catastrofismo, o exagero, o arrebatamento, fato público e notório!” Alega, ainda, que “mineração sem impacto ambiental é utopia! Sequer o desenvolvimento sustentável (usar sem esgotar), hoje a pedra de toque do aproveitamento dos recursos naturais do nosso planeta, é possível de se observar na exploração de minérios, porquanto, a porção da jazida extraída jamais se regenera ou se recupera”¹³⁰. Estas passagens são apenas alguns exemplos do tratamento do princípio de precaução.

A mineradora, além de infringir a legislação ambiental, utiliza-se de argumentos como os citados para desqualificar o discurso de proteção e respeito ao meio ambiente. É importante resgatar outro fato alegado na contestação, já narrado quando da descrição do caso, referente ao argumento em que a Mineradora ridicularizou a responsabilidade do DNPM, afirmando que este não é um órgão ambiental e que, caso efetivamente exercesse tal responsabilidade, o Brasil seria o país com o maior número de órgãos de fiscalização ambiental, inviabilizando inclusive uma atividade econômica importante como a mineração. O artigo 225 da CF (LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, 2008, p. 13), que determina que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, foi totalmente ignorado.

Como bem explicita o artigo constitucional, a proteção ambiental é dever de **todos**. Além disso, a própria legislação referente à mineração determina que o DNPM tem obrigação de assegurar a qualidade ambiental, como exposto nesta pesquisa.

¹²⁹ ACP nº 2003.7207007287-1. Contestação, p. 215 do processo.

¹³⁰ ACP nº 2003.7207007287-1. Contestação, p. 216 do processo.

Sem dúvida, resta configurado pelos fatos descritos que mais uma vez há um choque entre os interesses econômicos e a preservação do meio ambiente. Diante do desafio de gerir o conflito ambiental do Camacho, os argumentos utilizados por ambas as partes envolvidas são rasos e desconsideram a complexidade da questão. Não se trata de uma situação isolada, permitir ou não a mineração, mas sim superar o modelo de desenvolvimento dominante e estabelecer um novo modelo como o espaço geográfico em questão requer, não só por estar no interior de uma área de preservação ambiental, mas, sobretudo, em razão dos efeitos causados ao meio ambiente e às gerações presentes e futuras. A mineração é apenas um viés da problemática socioambiental na região; a questão chave é a forma de gestão da APA.

A permissão para a mineração e a desconsideração da prudência ecológica que a situação exige farão com que as portas se abram para outras atividades tão danosas quanto a mineração, soterrando qualquer projeto de gestão ambiental alternativo ao modelo dominante “predador e imediatista”.

3.4 ORDEM AMBIENTAL E ORDEM ECONÔMICA

3.4.1 Desenvolvimento ou ecodesenvolvimento?

Em nossa sociedade o crescimento econômico é considerado sinônimo de desenvolvimento e, conseqüentemente, de riqueza (mesmo que essa riqueza esteja restrita a uma pequena parcela da população mundial). Uma sociedade de crescimento, segundo Latouche (2006, p. 5), pode ser caracterizada como uma sociedade dominada por uma economia de crescimento e que tende a deixar-se absorver por esta. O crescimento pelo crescimento torna-se o objetivo central da vida, mas tal sociedade não é sustentável, porque suas atitudes vão de encontro aos limites da biosfera.

Sachs (2007, p. 380) lembra que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, mas isto não deve ser interpretado em termos de uma oposição entre crescimento e desenvolvimento. Para o autor:

O crescimento econômico, com uma nova concepção criada para minimizar os impactos ambientais negativos e posta a serviço de metas

socialmente desejáveis, ainda é uma condição necessária para o desenvolvimento. Aliás, precisamos de taxas mais elevadas de crescimento econômico a fim de acelerar a reabilitação social, pois é mais fácil operar com os incrementos do PNB do que redistribuir bens e rendas numa economia em processo de estagnação. (SACHS, 2007, p. 381).

A sociedade do crescimento é marcada pela crença no progresso, no crescimento econômico (medido pelo aumento do PIB) e na ciência como resposta aos problemas ambientais. Ignora qualquer preceito ético de sustentabilidade, bem como qualquer abordagem de precaução. Danserau (1999, p. 300) afirma que:

Para além do progresso tecnológico e das coações econômicas, como tomar decisões que estejam à altura do desafio moral? Tem-se falado muito em combater a poluição (sem rebaixar, entretanto, o nível de vida dos ricos!), e ao mesmo tempo não se tem encarado com a devida intensidade a linha de continuidade que associa a poluição à pobreza, à ignorância e à injustiça.

As críticas lançadas ao modelo de produção e desenvolvimento da sociedade moderna são inúmeras, mas isso não levou a uma mudança do paradigma dominante. Dupuy (1980, p. 16) lança uma questão: “queremos um capitalismo ecológico, ou aproveitaremos a crise ecológica para instaurar outra lógica social onde o livre desenvolvimento de todos seria ao mesmo tempo o fim e a condição de livre desenvolvimento de cada um?”

A sobrevivência da humanidade em escala planetária vincula-se a um novo modo de pensar a relação entre economia, recursos naturais e meio ambiente, pois o modo de vida do ocidente não é generalizável ao conjunto da humanidade, uma vez que as suas vantagens relativas só existem se reservadas a uma pequena minoria. A violência simbólica entre os hemisférios Sul e Norte é evidente em todos os aspectos – sociais, econômicos, culturais e ambientais –, mesmo que atualmente haja quem sustente que vivemos todos em uma sociedade (dita) de risco, independentemente de tais aspectos. É preciso passar de uma sociedade de desperdício para uma sociedade convivial, baseada em pressupostos de sustentabilidade.

Crescimento econômico (considerado aqui como o aumento do PIB) não é sinônimo de sustentabilidade ambiental, tampouco de justiça social. Atualmente existem outros indicadores do crescimento econômico, ou melhor, outros índices de desenvolvimento que levam em consideração aspectos sociais e culturais, e não simplesmente econômicos. Contudo, a lógica dominante continua baseada no aumento do consumo e no uso irracional dos recursos ambientais, ignorando totalmente qualquer abordagem de precaução. A nossa sociedade foi construída com base na idéia de progresso, da infinitude dos recursos naturais e na crença da ciência como resposta aos problemas ambientais. Serge Latouche (2006, p.5), um dos principais teóricos da teoria do “decrecimento sustentável” alerta que: “Ter uma fé cega na ciência e no futuro para resolver os problemas do presente é contrário não só ao princípio de precaução, mas também simplesmente ao bom senso”.

A construção de um modelo de co-gestão adaptativa para as áreas de preservação ambiental, como no caso da APABF, enfrenta o desafio de contrapor a ordem ambiental à ordem econômica, como explicitado ao longo do trabalho. Esse modelo passa necessariamente pela construção de uma abordagem de precaução baseada na prudência ecológica, a qual pode ser implementada em termos reais pela adoção do princípio de precaução. No entanto, uma das maiores limitações à aplicação do princípio de precaução está justamente no modelo de crescimento e desenvolvimento econômico dominante, ou seja, entre adotar uma medida de precaução ou optar pelo comércio internacional. A opção ainda é feita em termos de garantir o “crescimento” econômico, mesmo que insustentável. Como salienta Caubet (2001, p. 152):

A entropia acelera-se, porque o mundo apesar de notáveis esforços retóricos, continua acentuando suas características e relações reais: continua acentuando suas características e relações reais: continua sendo financeiramente total, economicamente global, politicamente tribal e ecologicamente letal. Continua subordinado as questões éticas, políticas e sócio-ambientais ao imperativo constante, obstinadamente reforçado, das exigências do comércio internacional.

Para ilustrar a situação descrita, é notório o caso julgado na Organização Mundial do Comércio – OMC – envolvendo a União Européia – UE – e os Estados Unidos da América – EUA, sobre o

comércio de carne bovina tratada com hormônio do crescimento¹³¹. Nesse caso, a UE proibiu a importação de carne bovina dos EUA utilizando o princípio de precaução em razão de a carne ser tratada com hormônio do crescimento e por ainda não haver estudos sobre quais seriam os danos que o consumo dessa carne poderia causar tanto à saúde humana quanto ao meio ambiente. Os EUA levaram o caso à OMC por entenderem tratar-se de uma falsa barreira comercial em nome da proteção ambiental. Alegou que a UE não apresentou provas de danos concretos que o consumo da carne poderia ocasionar. Tal alegação contraria totalmente o princípio de precaução, uma vez que a adoção de medidas de precaução não pode ser obstada pela ausência de provas científicas. O desfecho do caso não poderia ser diferente, considerando que a OMC é um órgão de promoção do comércio internacional, e não de proteção ambiental (mesmo que isso figure entre os seus princípios). Ficou decidido que a UE deveria permitir a entrada da carne bovina norte-americana em seu território sob pena de receber sanções comerciais em caso de descumprimento da decisão. No mérito do julgamento, a alegação do princípio de precaução foi totalmente desconsiderada pela OMC, fazendo prevalecerem os argumentos comerciais.

No caso da Barra do Camacho, e guardadas as devidas proporções, a situação não difere muito. Não só o órgão licenciador, a FATMA, ignorou qualquer abordagem de precaução ao licenciar a atividade minerária sem a realização do EIA/RIMA, como também o MPF, ao transacionar com a Mineradora. O judiciário, por sua vez, chancelou tal negociação ao permitir a realização do módulo experimental com a finalidade de justificar a ausência do EIA/RIMA, desconsiderando mais uma vez qualquer abordagem de precaução.

Assim, enquanto a sociedade continuar pautada pelo mito do crescimento econômico será difícil a aplicação do princípio de precaução. Qual seria, então, a alternativa para a substituição do modelo dominante?

Uma das alternativas apresentadas é colocada pelo movimento do “decrecimento sustentável”, que sustenta ser preciso pensar a sociedade de “não-crescimento” através da diminuição drástica das externalidades negativas e da organização de círculos virtuosos de decrecimento. Latouche (2006, p. 12) defende que a sociedade de “não-

¹³¹ A disputa iniciou em 26 de janeiro de 1996 com a consulta feita pelos EUA à OMC. O histórico da disputa está disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2008.

crescimento” deve estar embasada no que ele chama de oito “R”: reavaliar, reconceitualizar, reestruturar, relocar, redistribuir, reduzir, reutilizar, reciclar. Estes oito objetivos interdependentes são capazes de desencadear um círculo virtuoso de decrescimento sereno, convivial e sustentável. O autor conclui:

Esta marcha para uma sociedade de decrescimento deveria ser organizada não apenas para preservar o meio ambiente, mas também, e talvez, sobretudo, para restaurar o mínimo de justiça social sem o qual o Planeta é condenado à explosão. (LATOUCHE, 2006, p. 15).

A idéia de uma sociedade de “decrescimento sustentável” surgiu em oposição ao modelo de desenvolvimento predominante baseado no crescimento econômico. O PIB (Produto Interno Bruto) dos países é a medida do crescimento econômico: quanto maior o PIB, maior o crescimento. No entanto, o aumento do PIB não significa a melhora das condições ambientais, tampouco sociais, para grande parte da população. Esse modelo de crescimento econômico baseado no aumento do PIB não é sustentável pelo sistema global. Os recursos ambientais são finitos e, portanto, não é possível um crescimento infinito. É preciso mudar o paradigma dominante baseado no consumo e no aumento do PIB se quisermos garantir a sobrevivência do Planeta: a sociedade de crescimento não é sustentável e nem desejável.

O movimento do “decrescimento sustentável” nasceu na década de 1970 como uma crítica ao crescimento econômico promovido pelos Estados e defende a libertação da ditadura econômica através da renúncia a atitudes predadoras, como o consumo desenfreado, que leva a um aumento do PIB, mas não garante nem uma melhora das condições ambientais e nem a promoção da justiça social¹³².

Como crítica ao modelo dominante, o movimento do “decrescimento sustentável” é um argumento válido, mas do ponto de vista prático parece incontornável trabalhar a noção de “não crescimento” do ponto de vista social e econômico. Assim, esta pesquisa procura resgatar o conceito de ecodesenvolvimento apresentado na Conferência de Estocolmo de 1972 como alternativa ao modelo dominante. É claro que é preciso ter cuidado para que tal conceito não se

¹³² Entre os criadores do movimento estão os economistas Nicholas Georgescu-Roegen, com seu livro “*La décroissance. Entropie-écologie-économie*”; e, Serge Latouche, que entre vários livros e artigos, publicou recentemente o livro “*Le Pari de la décroissance*”, no qual aborda o tema em questão.

torne uma “caixa vazia” ou uma “caixa preta” em razão da sua apropriação pelo poder macroeconômico. Esta é uma das razões para preferirmos o termo ecodesenvolvimento ou uma de suas variáveis, como o desenvolvimento territorial, em vez do tão desgastado conceito de desenvolvimento sustentável, como apresentado pelo Relatório Brundtland. A utilização do termo desenvolvimento sustentável pelo poder macroeconômico é inquietante. Hoje são muitas as atividades econômicas que apregoam o discurso da sustentabilidade: desde o banco do planeta até aos carros ecológicos.

O ecodesenvolvimento, conforme Berkes, Vieira e Seixas (2005, p. 409), designa um estilo de desenvolvimento alternativo integrado oposto à diretriz mimético-dependente tradicionalmente incorporada pelos países do Hemisfério Sul e é norteado pelos seguintes postulados normativos: satisfação das necessidades humanas fundamentais das populações, equidade, auto-confiança, prudência ecológica e construção de uma economia negociada e contratual (ajustada tanto às aspirações e necessidades reais dos cidadãos quanto às potencialidades e restrições ambientais).

No entanto, ambos os conceitos, desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, são multidimensionais, ou seja, englobam as dimensões econômica, social e ecológica. Faucheux e Noel (1995, p. 286) alertam que o conjunto dessas características, geradoras de certa confusão, fazem com que o conceito de desenvolvimento sustentável seja frequentemente utilizado como uma caixa negra. Dessa forma, não é surpresa que o conceito esteja no centro de discussões a respeito da gestão dos recursos naturais, do meio ambiente e do desenvolvimento econômico, apesar das dificuldades para a sua compreensão e das interpretações diferentes tanto por parte dos economistas como por parte de filósofos e ecologistas (FAUCHEUX; NOEL, 1995, p. 286).

O (eco)desenvolvimento é um conceito relacional, ou seja, é preciso refletir a partir de premissas básicas como: desenvolvimento para que? desenvolvimento para quem? e: qual é o custo desse desenvolvimento? Resumindo: que tipo de sociedade queremos? Obviamente, a resposta a tal questionamento não é simples se pensarmos na totalidade do planeta. No entanto, tais premissas podem e devem ser aplicadas ao modelo de gestão das unidades de conservação, principalmente no caso objeto deste estudo. Não é possível ignorar tais premissas se quisermos atender ao objetivo principal do estabelecimento de espaços ambientais especialmente protegidos, tais como a zona costeira e as áreas de preservação ambiental. O ecodesenvolvimento designa um enfoque participativo de planejamento e gestão de

estratégias de intervenção que devem ser realizadas no cruzamento dos ecossistemas e culturas, pois o agente de ecodesenvolvimento deve permanecer sensível à diversidade de situações em jogo e às várias soluções possíveis, sempre tentando que os próprios interessados assumam as suas responsabilidades (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 410).

Além das dimensões econômica, social e ecológica, a questão ambiental é também política. Leff (2000, p. 190) afirma, com relação à América Latina, que o avanço das políticas neoliberais da década de 80, que limitou a intervenção do Estado na economia, deixou, conseqüentemente, que os problemas ambientais fossem regulados pela economia e normatizados por marcos jurídicos, desconsiderando qualquer planejamento ambiental do desenvolvimento. O mecanismo regulador do equilíbrio ecológico e da degradação ambiental foi deixado a cargo da economia de mercado. Todavia, os mecanismos de mercado são insuficientes para gerar condições de crescimento econômico sustentável, como explica o autor:

Os mecanismos de mercado são insuficientes para gerar as condições de crescimento econômico sustentável sem a intervenção do Estado, e estes agentes juntos são incapazes de assegurar o bem-estar das maiorias e uma distribuição equitativa da riqueza, sem a participação direta da sociedade na gestão de seus recursos produtivos. Isto levou a colocar a questão das formas de convivência entre o mercado, as políticas sociais do Estado e a gestão participativa da sociedade civil, bem como a mudar a ênfase do planejamento centralizado para a gestão democrática dos recursos da sociedade. (LEFF, 2000, p. 190)

A chave para reconciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento social encontra-se no domínio da política, como afirma Sachs (2007, p. 383): “o desenvolvimento é um assunto que diz respeito a todos [...]. O desenvolvimento deve deixar de ser um monopólio de tecnocratas, burocratas e acadêmicos e alcançar a praça pública. Ele faz parte do reino da política democrática”

A mudança de um planejamento centralizado para uma gestão democrática, no caso das Unidades de Conservação – especificamente com relação à APABF –, deve ser alcançada pelo Conselho Gestor. A formação de um conselho gestor forte, representativo e, sobretudo, ativo, é o principal instrumento para garantir não só uma gestão

democrática dos recursos da APA, mas a adoção de uma gestão que considere uma abordagem de precaução, como exigido pelo modelo de co-gestão adaptativa. Para nada adianta criar um conjunto de leis “ambientais” se não ocorrer um padrão de comportamento individual e coletivo correspondente. Os problemas de gestão devem ser enfrentados de forma descentralizada, ou seja, o mais próximo possível da base, e a forma de garantir essa descentralização é a proximidade, que no caso das UC's ocorre por meio do Conselho Gestor.

O fortalecimento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação é uma resposta para fazer valer a legislação e monitorar de forma permanente, pelo menos no nível local, a implementação da legislação, bem como assegurar a co-gestão adaptativa dos recursos naturais. Do ponto de vista do ecodesenvolvimento é preciso considerar: a harmonização das metas sociais, ambientais e econômicas; a promoção de parcerias entre todos os interessados no processo de desenvolvimento (cidadãos, ONG's, empresas e Estado); a articulação dos espaços de desenvolvimento, do local ao global, passando pelo regional e pelo nacional (SACHS, 2007, p. 384).

3.4.2 Desenvolvimento de uma abordagem de precaução

O modelo de co-gestão adaptativa pressupõe a superação da dualidade “homem *versus* natureza”, a adoção de uma ética ambiental baseada na equidade intra e intergeracional e a adoção da prudência ecológica como paradigma de desenvolvimento.

É imperativo que os espaços protegidos, como as unidades de conservação estabelecidas na Lei do SNUC, sejam geridos a partir de uma abordagem de precaução. Caso contrário, não há sentido em estabelecer áreas especiais de proteção se estas não possuírem um sistema de gestão diferenciado dos demais espaços. Não basta a criação da Unidade de Conservação em si por meio de uma medida legal. É preciso que o plano de manejo¹³³ seja implementado e, mais do que isso, que haja um comprometimento dos atores envolvidos em tornar a UC um espaço realmente protegido. Independentemente da categoria –

¹³³ Art.2º, XVIII da Lei 9985/2000 (Lei do SNUC): plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece-se o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 839).

Unidades de Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável –, as unidades de conservação são espaços em que há um regime especial de administração aos quais devem ser aplicadas garantias adequadas de proteção.

O termo co-gestão significa o compartilhamento do poder de decisão na implementação do modelo de desenvolvimento proposto. Este compartilhamento do poder decisório, no caso das unidades de conservação, é alcançado por meio dos Conselhos Gestores, previstos na legislação do SNUC¹³⁴. A co-gestão adaptativa é um processo que combina os elementos da abordagem de co-gestão e da abordagem de manejo adaptativo ou do “aprender a fazer fazendo” e construindo novos conhecimentos a partir de experiências anteriores, de forma interativa (VIEIRA, BERKES, SEIXAS, 2005, p. 408).

No caso da Barra do Camacho, o Conselho Gestor agiu como garantidor da proteção ambiental, uma vez que a comunidade envolvida não percebe a mineração como uma ameaça ao meio ambiente. Mesmo com as dificuldades relatadas no capítulo anterior, a APABF, através do Conselho Gestor, desempenhou um papel importante no acompanhamento das atividades da CYSY na região, bem como no acompanhamento das medidas judiciais. O próprio estabelecimento do GT Mineração e de um grupo especial para a Barra do Camacho demonstra a preocupação do Conselho em lidar com a questão. O papel do Conselho é importante, sobretudo para evitar que conflitos como o da Barra do Camacho tornem-se recorrentes na região. O Conselho atua como sensibilizador da comunidade para o modelo de gestão proposto, ou seja, através do Conselho a comunidade pode discutir e participar dos rumos da gestão da APA, mas a partir de pressupostos do ecodesenvolvimento.

Outros instrumentos são de igual importância para a construção da co-gestão adaptativa, entre os quais a Agenda 21, proposta na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Como podemos destacar do seu preâmbulo, a Agenda 21 aparece como um plano de ação que deve orientar a política dos Estados na área ambiental (CNUMD, 2001, p. 9):

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de

¹³⁴ Art. 15, §5º da Lei 9985/2000 (Lei do SNUC): A área de proteção ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta lei. (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 839).

preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e outros grupos também devem ser estimulados.

Diversas áreas constituem os programas de ação da Agenda 21, e todas buscam conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental. O termo “desenvolvimento sustentável”¹³⁵ ganha repercussão internacional justamente por aparecer de forma corrente entre os documentos resultantes da Conferência do Rio, como a Agenda 21. É importante salientar trata-se de uma proposta colocada pela CNUMD, mas que indica a realização dos seus equivalentes regionais e locais. Dessa forma, a Agenda 21 (principalmente a local) é, assim como os conselhos gestores, um importante instrumento de participação e, consequentemente, de co-gestão.

Entre os seus mecanismos de ação, a Agenda 21 prevê bases para a ação dos arranjos institucionais internacionais, os quais possuem os seus equivalentes em âmbito regional e local. Tais arranjos institucionais são importantes para estabelecer as bases de ação e implementação das políticas de proteção ambiental pelos Governos e pela sociedade de forma geral, pois, segundo estabelece o documento, “haverá uma relação de benefício mútuo entre os esforços nacionais e

¹³⁵ Já foi explicitada ao longo da pesquisa a questão dos termos utilizados e a sua evolução na teoria das ciências ambientais. Desenvolvimento sustentável, ecodesenvolvimento ou desenvolvimento territorial sustentável são expressões utilizadas de forma corrente e, apesar de possuírem um núcleo comum – conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico –, podem e são cooptadas por diferentes setores de acordo com os seus interesses. Por isso, consideramos que o termo “desenvolvimento sustentável” foi apropriado de forma oportunista, perdendo a sua essência. De qualquer forma, é preciso conciliar a proteção da vida e do meio ambiente com as questões econômicas. Assim, preferimos a utilização dos termos “ecodesenvolvimento”, conforme proposto na Conferência de Estocolmo de 1972 ou “desenvolvimento territorial sustentável”, como diz a moderna teoria francesa e canadense.

internacionais (CNUMD, 2001, p. 555). O objetivo geral é a integração das questões de meio ambiente e desenvolvimento tanto no plano nacional como nos planos sub-regional, regional e internacional e, para alcançar tal objetivo é importante a participação ininterrupta, ativa e eficaz das organizações não-governamentais, da comunidade científica e do setor privado, assim como dos grupos e comunidades locais (CNUMD, 2001, p. 556).

O Conselho Gestor das unidades de conservação faz parte do arranjo institucional de gestão desses espaços protegidos e complementam os planos de ação a serem desenvolvidos pela Agenda 21. No entanto, as Agendas 21 locais sofrem das mesmas dificuldades de implementação que os Conselhos (falta de recursos, ausência de mobilização e informação, cooptação pelo setor privado, por exemplo).

São inúmeros os municípios que estão compreendidos na área da APA da Baleia Franca, o que aponta para a necessidade de coordenação entre diversas Agendas locais. Por isso, o Conselho Gestor da APA tem um papel importante no arranjo institucional a ser estabelecido, a fim de garantir o modelo de co-gestão ambiental adaptativa.

É importante salientar que o modelo de co-gestão adaptativa é alimentado pela resiliência, ou seja, pela capacidade do sistema em lidar com as surpresas. Não é possível trabalhar a gestão adaptativa por meio de uma concepção linear ou pré-sistêmica, centrada na dimensão da estabilidade. A resiliência funciona justamente como uma medida de flexibilidade do potencial adaptativo dos sistemas socioambientais ou de prudência ecológica. Conforme Vieira, Berkes e Seixas (2005, p. 414), a resiliência é uma medida da intensidade de perturbações que um sistema pode absorver conservando, ainda assim, a sua integridade; é também uma medida do grau de auto-organização que ele é capaz de alcançar e da capacidade de fortalecimento do seu potencial de aprendizagem e adaptação.

O ecodesenvolvimento, por sua vez, além de englobar todos esses aspectos referidos, é um enfoque de planejamento e gestão que considera metas sociais de longo prazo em sua implementação. Para além das críticas, o ecodesenvolvimento é uma forma de introduzir no centro da análise econômica um novo olhar, contraposto à economia dominante. Claro que o caminho a percorrer para a mudança de um sistema “predador”, como o atual, para um sistema “integrado e sustentável” é longo, mas a aplicação de critérios baseados na visão proposta pelo ecodesenvolvimento nas UC’s, por exemplo, representa

um passo importante na direção almejada. Como salienta Vieira (2007, p. 25):

Em outras palavras, a aplicação dos princípios do ecodesenvolvimento pode ser representada como uma série indefinida de experimentações voltadas para o aprimoramento dessa capacidade latente que possuem as comunidades de interpretar seus próprios problemas, sua base de recursos naturais, suas necessidades e aspirações, e de dar forma ao projeto de tentar responder a tais desafios minimizando os custos sociais e ecológicos correspondentes.

É preciso internalizar ao modelo de gestão das UC's a abordagem de precaução. No caso da APABF, ilustrado pela situação da Barra do Camacho, a permissão para a prática da mineração no interior da APA poderá abrir as portas para que a atividade seja realizada em todas as outras lagoas da região. Assim, questiona-se se tal situação é compatível com uma abordagem de precaução.

A atividade da mineração por si só é altamente impactante ao meio ambiente. Entre os efeitos de tal atividade podemos enumerar alguns, como a contaminação dos mananciais devido ao uso de produtos químicos para o beneficiamento dos minérios, desmatamento na área de operação, alteração do padrão topográfico do solo, entre outros. Sendo uma atividade de significativo impacto ambiental, a sua liberação está sujeita ao estudo prévio de impacto ambiental como exigido pela Constituição Federal, em seu art.225,§1º, IV (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 13). Por outro lado, a Constituição, em seu art.225,§1º, III, determina que é vedada qualquer utilização dos espaços ambientais especialmente protegidos (como as UC's) que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 13).

No caso da Barra do Camacho, ambos os dispositivos são aplicáveis. Primeiro, porque a atividade de mineração, por ser altamente impactante, está sujeita ao EIA/RIMA; segundo, porque o local onde a atividade é realizada está dentro de um espaço ambiental especialmente protegido: a APABF. No entanto, a origem da ACP, apresentada nesta pesquisa, está justamente no licenciamento da atividade pelo órgão ambiental Estadual, FATMA, sem a realização do EIA/RIMA. Além disso, a APABF, bem como o local específico da mineração – Barra do Camacho – estão localizados na zona costeira, considerada patrimônio nacional, o que redobra o dever de proteção em relação à área. Além

disso, sua utilização deve ser feita na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, de acordo com o art.225, §4º da Constituição Federal (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 13).

O que se depreende da situação descrita é que qualquer abordagem de precaução passou ao largo do caso do Camacho. Mesmo com os dispositivos constitucionais e as respectivas leis que regularizam tais dispositivos, como a Lei do SNUC, por exemplo, o princípio de precaução é deixado totalmente de lado. O órgão licenciador, que deveria ser o primeiro a tomar medidas em prol da proteção ambiental, foi, ao contrário, o primeiro a descartar qualquer medida neste sentido ao permitir a realização da atividade considerando apenas os aspectos econômicos¹³⁶, conforme o modelo tradicional. A justificativa para a liberação da atividade foi, além do apoio da comunidade (condicionado, é claro, a manutenção da abertura da Barra), o incremento da atividade econômica da região e a geração de impostos, renda e empregos.

Nota-se que a maneira de lidar com a situação é marcada por um pensamento linear e imediatista, tanto do órgão licenciador como do Poder Público de forma geral, e de grande parte da comunidade. A visão sistêmica e integrada para a gestão dos recursos ambientais não foi considerada. Machado (2009, p. 679) salienta que, ao ser aplicado o princípio da responsabilidade independente de culpa¹³⁷, cabe o ônus da prova ao requerente do alvará para exploração mineral declarando que sua atividade é totalmente segura, pois se houver dúvida, deve a Administração Pública, ou o juiz, em caso de litígio judicial, proibir a atividade de exploração mineral, o que não ocorreu. Além disso, é preciso não só assegurar a adequação da legislação e a sua aplicação, através dos instrumentos de regulação e controle adequados, como também promover a ética de reverência pela vida e da solidariedade intrageracional e intergeracional.

A Constituição Federal, no *caput* do art.225 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p.13), impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes (equidade intrageracional) e futuras gerações (equidade

¹³⁶ O ecodesenvolvimento não desconsidera os aspectos econômicos. Pelo contrário, busca a integração dos aspectos econômicos aos aspectos ambientais, bem como sociais, culturais e políticos.

¹³⁷ Art.14, §1º da Lei 6938/81: Sem obstáculo a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 582).

intergeracional). Quanto à política mineral, o DNPM deve propor diretrizes que evitem o impedimento ou a impossibilidade do uso dos recursos minerais pelas gerações futuras, assegurando, desta forma, o uso racional e eficiente dos recursos minerais, conforme disposto no art.3º, IV e V da Lei 8876/94 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 688). Os recursos minerais são recursos não renováveis e, portanto, devem ser utilizados de forma a evitar o seu esgotamento futuro. A lei protege os recursos ambientais. A Justiça também?

A ACP¹³⁸ objeto do estudo de caso teve início em 2003 e até o momento não há uma resposta definitiva, ou seja, ainda não foi prolatada a sentença. Se considerarmos que o objeto da ação é de natureza coletiva e difusa, uma vez que visa assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, e que durante a tramitação da ação a empresa não foi proibida de continuar a exercer as suas atividades de mineração, é possível afirmar que não foi considerada em momento algum qualquer abordagem de precaução. A passividade do poder judiciário perante a situação descrita é condenável, assim como a irresponsabilidade do órgão licenciador, no caso a FATMA, bem como do DNPM, ao desconsiderarem o disposto na legislação ambiental.

Mesmo que a sentença venha a ser favorável ao requerido na inicial, o decurso do tempo entre a propositura da demanda e a decisão final (não se pode olvidar a possibilidade de recurso às instâncias superiores) é suficiente para demonstrar que a “precaução” em matéria ambiental está longe de tornar-se uma prática efetiva. Vale ressaltar que, na inicial da ACP, o MPF solicitou medida liminar para a interdição da atividade de mineração realizada pela CYSY tendo como um de seus fundamentos justamente o princípio de precaução. Apesar de a liminar ter sido deferida, após a realização da audiência de conciliação entre as partes, em 24 de outubro de 2006, conduzida pelo Juiz Alexander Fernandes Mendes, da Vara Federal de Tubarão, foi autorizada a realização de um módulo experimental de mineração, conforme solicitação da empresa CYSY.

O reconhecimento da importância do princípio de precaução existe do ponto de vista teórico e legal, mas e do ponto de vista “real”? Como é possível a concretização de uma abordagem de precaução nas

¹³⁸ ACP nº 2007.72.07.007287-1 JFSC. O processo encontra-se concluso para sentença desde 17/02/2009. Informações disponíveis no site: <<http://www.jfsc.jus.br/>>. Acesso em 7 abr. 2009.

políticas e ações ambientais que considere efetivamente a aplicação de tal princípio?

A abordagem de precaução e a consequente efetivação do princípio de precaução, não apenas no aspecto jurídico, mas também em termos políticos, ou seja, na internalização do princípio nas políticas públicas do Estado, bem como na legislação, passa por alguns dos pontos levantados ao longo desta pesquisa. O maior desafio, sem dúvida, é (re)pensar que tipo de desenvolvimento queremos, ou seja, no caso das áreas especialmente protegidas, é evidente que o modelo de gestão não pode estar baseado no modelo dominante, pois se for assim, não há sentido em tratar determinados espaços geográficos de forma diferenciada em razão da sua relevância ecológica.

Por isso é importante resgatar o ecodesenvolvimento como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento tradicional de viés economicista e predador. Obviamente, a implementação e a elaboração de estratégias de gestão com base no ecodesenvolvimento representam um grande desafio em razão dos múltiplos aspectos envolvidos no conceito. Contudo, a APA da BF representa uma possibilidade concreta para a implementação deste novo modelo de desenvolvimento pautado pela ética, pela vida e pelo respeito ao meio ambiente.

No estudo de caso, restou evidenciado que a Comunidade do Camacho apostou no risco ambiental ao aceitar a mineração em troca da abertura da barra pela CYSY Mineradora. O órgão ambiental do Estado, a FATMA, desconsiderou qualquer abordagem de precaução ao licenciar a atividade de mineração sem o devido EIA/RIMA. O MPF, ao transacionar o bem ambiental e o judiciário, ao autorizar o módulo experimental de mineração, desconsiderou totalmente o princípio de precaução. É possível afirmar que o poder público faz muito esforço para perpetuar a situação de risco ambiental: o Ministério Público transaciona o bem ambiental em nome da coletividade e o judiciário, por sua vez, desqualifica a lei.

Resta evidente que as políticas de meio ambiente e de economia não podem ser trabalhadas de forma estanque e, para tanto, o ecodesenvolvimento é a ponte para a superação dessa dicotomia. As unidades de conservação e, especificamente, a APA da Baleia Franca, apresentam características que possibilitam a aplicação de um sistema de gestão baseado nos pressupostos colocados pelo ecodesenvolvimento. A partir da situação descrita no estudo de caso, é possível afirmar que a promoção do modelo de desenvolvimento proposto – co-gestão adaptativa – e a internalização do princípio de precaução, com vistas a assegurar a prudência ecológica, podem evitar

conflitos como o da Barra do Camacho, além de assegurar a compatibilidade entre a ordem econômica e a ordem ambiental, conforme os mandamentos constitucionais.

O princípio de precaução relaciona-se com a avaliação prévia das atividades humanas, por isso a avaliação de impacto ambiental não pode ser desconsiderada, principalmente em casos de atividades altamente impactantes como a mineração. Assim, como o princípio de precaução, a avaliação de impacto ambiental também é um dos princípios levantados pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD, 2001, p. 596):

Princípio 17. A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

Dada a natureza¹³⁹ das ameaças ambientais, a avaliação de impacto ambiental é um instrumento importante para auxiliar no dimensionamento dos riscos ambientais e, conseqüentemente, na aplicação do princípio de precaução. A Constituição brasileira, como já salientado ao longo deste trabalho, impõe a realização de estudo prévio de impacto ambiental para as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (art.225, §1º, IV). Além disso, a Lei 9605/98 (Lei dos Crimes Ambientais) determina que aquele que deixar de adotar medidas de precaução, em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, incorre em crime ambiental, conforme o disposto no art.54, §3º (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 323). Paulo Afonso Leme Machado (2004) ressalta que, diante da incerteza do dano, para a aplicação do princípio de precaução é essencial a utilização de um procedimento de avaliação de impacto ambiental chamado Estudo Prévio de Impacto Ambiental. O autor reforça: “[...] Outras análises, por mais aprofundadas que sejam, não podem substituir esse procedimento” (MACHADO, 2004, p. 371).

É interessante lembrar que o princípio de precaução foi pensado na sua origem para proteger especialmente o ambiente marinho. Sands (2004, p. 31) destaca que:

¹³⁹ Os riscos ambientais prolongam-se no tempo, desconhecem as fronteiras geográficas e possuem efeitos geradores múltiplos, o que muitas vezes dificulta identificar os responsáveis pelos danos ambientais.

O preâmbulo da Declaração Ministerial da Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte (1984) refletiu a conscientização de que os Estados não devem esperar por provas de efeitos prejudiciais antes de entrarem em ação, uma vez que os danos ao ambiente marinho podem ser irreversíveis ou apenas remediáveis após longos períodos de tempo, e as medidas corretivas tem alto custo. Isso introduz a idéia de que a ação de precaução pode ser justificada por questões econômicas.

Se o princípio de precaução teve sua origem na proteção do ambiente marinho, nada melhor que resgataremos a sua essência para a proteção da zona costeira.

3.4.3 Prudência ecológica para a zona costeira

Uma política para a gestão ambiental da zona costeira deve levar em conta a necessidade de combater a poluição crescente nas grandes cidades, de racionalizar o uso dos recursos e das tecnologias de produção, de prevenir os impactos ambientais, de promover a revisão nas formas de uso e geração de energia, de eliminar o caráter predatório e o desperdício na exploração dos recursos e de equacionar a questão do saneamento básico. Cabem ao Governo Federal a formulação dessa política e o estabelecimento de diretrizes e programas de gestão ambiental que garantam o (eco) desenvolvimento do espaço geográfico, assegurando a conservação de seus ecossistemas. A zona costeira é objeto de um crescente interesse, que coloca em evidência as dificuldades para dimensionar os riscos ambientais costeiros diante da ausência de conhecimento sobre a multi-dimensionalidade costeira, sobre a evolução não determinista das dinâmicas sociais, sobre as técnicas observadas no meio costeiro e sobre a presença de numerosos pontos de interação entre os sistemas costeiros humanos e os sistemas costeiros naturais. A zona costeira representa um sistema econômico e ecológico complexo, que para ser apreendido deve ser trabalhado a partir de um enfoque transdisciplinar.

É possível classificar os riscos ambientais costeiros em duas categorias (VANDERLINDEN, 2006): a primeira categoria de riscos ligados à zona costeira está associada aos riscos naturais de origem

marítima: tempestades, erosão, tsunamis e outros; a segunda categoria de riscos associados à zona costeira está ligada às atividades de exploração dos recursos naturais (pesca, impacto da aquicultura, sazonalidade das atividades), às atividades industriais concentradas (poluição regular ou acidental) e aos movimentos migratórios sobre ou originários da zona costeira (impacto demográfico).

A gestão dos riscos costeiros faz-se em um contexto de alta complexidade que aponta para a necessidade de um modo particular de governança de riscos, que pode ser alcançado pela co-gestão adaptativa e pela adoção da prudência ecológica como pressuposto das ações para a zona costeira.

Segundo dados do MMA¹⁴⁰, a zona costeira brasileira compreende uma faixa de 8.698 Km de extensão e abriga um conjunto de ecossistemas variados sobre uma área de aproximadamente 388 mil Km². A zona costeira concentra praticamente um quarto da população brasileira, aproximadamente 36,5 milhões de pessoas (segundo a Contagem da População de 1996), abrigadas em cerca de 400 municípios, com uma densidade média de 87 hab/Km², cinco vezes superior à média nacional (17 hab./Km²). É importante ressaltar que treze das dezessete capitais dos estados litorâneos situam-se à beira-mar, e que as atividades econômicas na zona costeira correspondem a cerca de 70% do PIB. Os dados apresentados demonstram a importância do estabelecimento do plano de gerenciamento costeiro.

Como descrito ao longo do trabalho, o Brasil, apesar de contar com um Plano de Gerenciamento Costeiro, carece de sua implementação, em razão da ausência de coordenação e efetivação das medidas previstas no plano. Essa situação não é muito diferente no âmbito das políticas ambientais de forma geral.

A APA da Baleia Franca é um espaço ambiental duplamente protegido, se se considera tratar-se de uma unidade de conservação localizada na zona costeira e, portanto, sujeita às normas do gerenciamento costeiro. As unidades de conservação foram estabelecidas em lei pela sua relevância ecológica, e a zona costeira é considerada patrimônio nacional, devendo, portanto, ter um regime especial de proteção, assim como as unidades de conservação.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC, instituído pela Lei 7661/88, foi regulamentado pelo Decreto 5300/2004,

¹⁴⁰ Caracterização da zona costeira brasileira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78&idConteudo=3532&idMenu=3295>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2008.

que define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do país e estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais, conforme dispõe o art.1º¹⁴¹. É importante ressaltar que desde a instituição da Lei 7661/88 e a sua regulamentação pelo Decreto 5300/04, houve um longo decurso de tempo, o que enfatiza as afirmações feitas ao longo deste trabalho no sentido da falta de comprometimento do poder público com a implementação tanto de políticas ambientais quanto de políticas específicas para a zona costeira.

Contudo, o Decreto 5300/04¹⁴², ao estabelecer os princípios fundamentais da gestão da zona costeira determina, entre outros, os seguintes princípios:

III - a utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;

IV - a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação;

IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

X - a **aplicação do princípio da precaução** tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

XI - o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

O sistema normativo, conforme depreende-se da leitura dos referidos princípios e, em especial, do inciso X, do art.5º do Decreto

¹⁴¹ Decreto nº 5300 de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm>. Acesso em: 20 jun. 2008.

¹⁴² Decreto nº 5300 de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm>. Acesso em: 20 jun. 2008;

5300/04, estabelece que a gestão costeira deve guiar-se pela prudência ecológica tal qual colocada pelo ecodesenvolvimento, uma vez que resta evidente não só o dever de aplicação do princípio de precaução, mas também do uso sustentável dos recursos costeiros, da recuperação das áreas degradadas e, sobretudo, da integração dos diversos setores do governo e da sociedade civil na implementação da gestão costeira.

De fato, o que falta é a efetivação desta “prudência ecológica”, sobretudo a internalização do princípio de precaução pelos setores governamentais responsáveis pela formulação, implementação e aplicação da gestão costeira, bem como pelos demais setores da sociedade. O judiciário, como restou comprovado no estudo de caso, não pode ser visto como a tábua de salvação para garantir a prudência ecológica. Na verdade, o modelo de co-gestão adaptativa visa justamente evitar os conflitos ambientais e, desta forma, garantir a proteção do meio ambiente e a utilização racional dos recursos ambientais, baseado no ecodesenvolvimento.

Apesar de o Brasil contar com um aparato legal considerável em matéria ambiental, a lei ambiental em muitas situações não é aplicada, principalmente naquelas em que medidas de precaução são exigíveis. Nesses casos, a precaução torna-se uma norma “aparente”, ou seja, na hora de decidir em favor de ações que considerem a aplicação de uma abordagem de precaução há uma desqualificação do discurso, e a precaução é deixada de lado. A máxima do princípio de precaução – perigo de dano sério ou irreversível – é vista como discurso alarmista e catastrófico, ou seja, o fato de o princípio desconsiderar a necessidade de provas científicas para a adoção de medidas de precaução é totalmente ignorado.

A zona costeira, além de extensa, é de capital importância para a economia do país e, apesar da devastação dos recursos naturais deste espaço geográfico ser realizada de forma desordenada e despreocupada desde os tempos da chegada dos portugueses em nossas terras, ainda existem espaços possíveis de serem resguardados e geridos de forma sustentável, como a APA da Baleia Franca. É importante salientar que a zona costeira é um sistema complexo, uma vez que compreende vários ecossistemas – dinâmicos e interdependentes – que desafiam as tomadas de decisão e gestão.

O estudo de caso apresentado é limitado a uma situação específica dentro da zona costeira, em uma unidade de conservação, classificada como área de preservação ambiental e em uma localidade considerada área de preservação permanente (área da lagoa da Barra do Camacho). No entanto, este caso serve como alerta para situações que

podem repetir (e se repetem) em outros espaços geográficos da zona costeira. A mineração realizada pela empresa CYSY na Barra do Camacho é um fato isolado, mas que tem repercussão para outras atividades realizadas na região, como a pesca, por exemplo. Além disso, produz efeitos para o meio ambiente e para a saúde humana no presente, comprometendo também o futuro. Os efeitos da mineração causados pelos resíduos e metais pesados gerados pela atividade são cumulativos e permanecerão por muitos anos na região.

Por ser a APA um espaço extenso e densamente populoso, seu Conselho Gestor deve exercer o papel de mobilização da comunidade em prol do estabelecimento de um novo modelo de gestão para a unidade de conservação baseado nos pressupostos do ecodesenvolvimento. O Conselho deve estabelecer o arranjo institucional entre a comunidade e os demais setores envolvidos no gerenciamento da APA. Neste caso, o Conselho Gestor da APABF criou o GT Barra do Camacho para acompanhar as negociações, reuniões e o processo judicial com relação à situação da mineração realizada pela mineradora CYSY no interior do complexo lagunar da região do Camacho, mas é importante que outras áreas também sejam monitoradas de perto e com a devida atenção pelo Conselho.

A zona costeira do Estado de Santa Catarina padece dos mesmos problemas da zona costeira nacional: ocupação desordenada, ausência de tratamento de esgoto, supressão da vegetação, uso dos recursos ambientais sem planejamento, ausência de plano diretor dos municípios, entre outros tantos. A zona costeira de Santa Catarina tem um valor econômico e ambiental de extrema importância para o estado, mas que diante do quadro de desregulação e do descaso estão sendo ignorados. De fato, há uma ausência de coordenação entre as esferas nacional, estadual e municipal nas políticas ambientais de forma geral, especialmente com relação ao gerenciamento costeiro.

Identificam-se algumas iniciativas isoladas no sentido de estabelecer a integração entre os diversos setores responsáveis pela implementação do gerenciamento costeiro no estado de Santa Catarina. Por exemplo, projetos desenvolvidos por universidades em parceria com os órgãos públicos, como é o caso do Observatório do Litoral Catarinense¹⁴³, cujo objetivo é organizar e coordenar uma rede de apoio técnico científico para o Ministério Público Estadual e Federal com a finalidade de promover um estilo democrático de gestão participativa de

¹⁴³ Observatório do Litoral Catarinense. Disponível em: <<http://observatoriodolitoral.ufsc.br/>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.

conflitos relacionados à apropriação dos recursos ambientais existentes na zona costeira e o consequente fortalecimento da cidadania ambiental.

Para haver uma gestão integrada da zona costeira é necessária uma integração dos setores social, econômico e ecológico a fim de se planejarem estratégias de gestão sustentáveis. Além disso, essas instituições devem integrar-se de melhor forma, horizontal e verticalmente, sendo que devem-se integrar as instituições formais e as informais na gestão costeira. Tal integração também deve ser realizada em diferentes níveis de governança: nas escalas comunitária, local, regional ou nacional (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p. 43). O Brasil, e particularmente o estado de Santa Catarina, possuem um aparato legal e institucional que estabelece as formas de elaboração e implementação de políticas para o setor costeiro, *vide* o próprio GERCO. No entanto, há uma ausência de integração entre as ações, bem como entre as instituições, principalmente entre as instituições formais e as informais.

A APABF representa um cenário excelente para a implementação de uma gestão integrada da zona costeira por possuir alguns fatores que permitem “experimentar” um modelo de desenvolvimento alternativo ao modelo dominante, tais como: uma área geográfica determinada e um espaço que requer uma proteção diferenciada e que possui um Conselho Gestor atuante como mecanismo de integração entre os diversos setores envolvidos na elaboração de um plano de gestão integrado e participativo. A integração entre governos e comunidades, gestores e cientistas, interesses privados e públicos é necessária para a elaboração de um plano integrado para a proteção da zona costeira e dos recursos ambientais.

O uso dos recursos ambientais, sobretudo na zona costeira, em razão da crescente demanda, intensifica a possibilidade de conflitos, como no caso da Barra do Camacho. Conflito não tem necessariamente conotação negativa, principalmente se dessa situação de conflito resultarem mudanças sociais positivas. Os conflitos podem ser classificados em quatro tipos (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p. 111):

Conflitos por falta de informação	Podem ser negociados por meio da coleta adicional de informação.
Conflitos gerados por diferenças de valores e crenças	Tais como crenças religiosas ou valores culturais. Nesse caso, os valores ou crenças estão muito enraizados, e não há possibilidade de gestão de conflito, resultando tanto em acordos como em desacordos.
Conflitos de relações interpessoais	Normalmente ocorrem quando há concorrência por posições (políticas ou profissionais). Podem ser negociados com a intervenção de um mediador.
Conflitos de interesses e de necessidades	Esta é a área em que a gestão de conflitos pode assumir seu papel de maneira mais eficaz.

Quadro 6: Tipos de conflitos

Fonte: Brown, Trompkins, Adger (2002, p. 111)

A participação na tomada de decisão a respeito do uso dos recursos ambientais da zona costeira contribui para a construção do modelo de co-gestão adaptativa, uma vez que aumenta a confiança dos atores no processo de gestão e uso desses recursos. No caso da Barra do Camacho, a vinculação da abertura do Canal da Barra (desejo da comunidade) à mineração (desejo da mineradora CYSY) levou a um conflito entre os diversos atores envolvidos na gestão da APA por levar a pensar o modelo de gestão para a APABF. O objetivo maior da APA é a preservação ambiental, mas os aspectos sociais e econômicos para consecução de tal objetivo devem ser considerados. Tal desafio impõe-se à gestão da zona costeira como um todo.

O nível de participação depende do grau do controle que os tomadores de decisão nas instituições formais detêm sobre os recursos em questão e da quantia de poder de tomada de decisão das quais se dispõe a renunciar. A resposta para encontrar um equilíbrio entre instituições formais e informais envolvendo a gestão dos recursos depende somente de como os tomadores de decisão com poder percebem os outros *stakeholders* – estes podem ser percebidos como uma ameaça ao sucesso da decisão, como possíveis donos das decisões ou como co-gestores de um recurso. São vários os mecanismos pelos quais diferentes *stakeholders* podem ser engajados na gestão da zona

costeira, o que pode ser chamado de “processos inclusivos deliberativos” (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p. 37)

O Conselho Gestor da APABF pode funcionar como um “processo inclusivo deliberativo”¹⁴⁴, para a construção do modelo de co-gestão adaptativa e como espaço para mediação de conflitos ambientais na área de preservação ambiental de forma geral. Isso não significa que outros “processos inclusivos deliberativos” não possam ser utilizados, tais como:

Diferentes formas de processos inclusivos e deliberativos na gestão e planejamento de tomadas de decisão ambientais

Júris de Cidadãos: Um grupo de cidadãos, geralmente fixado pela autoridade local, reúne-se para analisar uma questão específica. O processo pode durar dias e, ao final, elabora-se um relatório estabelecendo as opiniões do júri, incluindo algumas diferenças significativas.

Conferência de consenso: Uma equipe de leigos desenvolve um entendimento de uma questão técnica ou científica no diálogo com especialistas. A equipe normalmente consiste de 10 a 20 voluntários. Reúnem-se numa série de dias e torna as reuniões públicas.

Grupo focal: Um grupo focal pode ser convocado de forma semelhante aos júris de cidadãos. Buscam-se opiniões sobre assuntos particulares, que podem envolver desde uma questão local específica, até uma política ou uma estratégia mais ampla. Geralmente reúne-se por poucas horas, não trata de questões especialistas e envolve cerca de 12 pessoas.

Avaliação Participativa rural/pesquisa participativa e ação: Trata-se de um conjunto de abordagens e métodos que permitem que a população pobre possa expressar e analisar a realidade e as condições de

¹⁴⁴ Deliberação significa consideração cuidadosa ou discussão. Tomadas de decisão ou planejamento exigem interação social e debate. Deliberação implica que posições diferentes de *stakeholders* são reconhecidas e respeitadas. Espera-se que os participantes reflitam, avaliem e reavaliem as suas próprias posições e a dos outros. O processo de deliberação visa trazer algum tipo de transformação de valores ou preferência para fomentar a negociação entre os participantes, a fim de chegar a uma decisão. Inclusão é a ação de incluir diferentes participantes no processo de deliberação (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p.57).

suas vidas, planejar, monitorar e avaliar suas ações. As pessoas de fora agem como catalisadores para a população local decidir sobre quais são as informações necessárias a eles e a forma como elas serão usadas.

Avaliação rápida rural: Intimamente relacionada à avaliação participativa rural, esta envolve a coleta de informações por pessoas de fora pelo uso de técnicas tais como observação participante, entrevistas estruturadas e técnicas visuais.

Exercícios de imaginação: Um leque de métodos (incluindo grupos focais) é utilizado para estabelecer uma “visão” do futuro.

Mapeamento multi-critério: Tentativa de combinar a transparência de uma abordagem numérica com abordagem deliberativa construtivista.

Quadro 7: processos inclusivos deliberativos

Fonte: Brown, Trompkins, Adger (2002, p. 59)

Os processos inclusivos deliberativos possuem como característica o uso para unir agências governamentais e grupos da sociedade civil em estratégias de co-gestão para os recursos naturais – serve como ponte entre as esferas da gestão e da tomada de decisão. Em muitas instâncias, tais processos são usados como instrumentos de governança local através de iniciativas como a Agenda 21 (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p.59).

Dessa forma, o direito é o instrumento para realizar os arranjos institucionais entre os diversos atores envolvidos, bem como para aperfeiçoar os mecanismos de empoderamento no modelo de gestão proposto para a zona costeira. É preciso fazer valerem as normas ambientais, sobretudo o princípio de precaução frente aos riscos ambientais costeiros. A adoção da prudência ecológica, como pressupõe o ecodesenvolvimento, depende da implementação do princípio de precaução, uma vez que este está intimamente relacionado com a avaliação prévia das atividades humanas. O peso do desenvolvimento humano sobre as condições físicas do planeta não pode ser ignorado.

O desafio último para a implementação de um modelo de co-gestão adaptativa para a zona costeira está em internalizar a prudência

ecológica como elemento chave para a proteção do meio ambiente. Para que tal objetivo aconteça é preciso haver confiança, cooperação e respeito aos diversos direitos e formas de saber. Como propõem Brown, Tompkins e Adger (2002, p. 141), é preciso “fazer ondas”, ou seja, a conservação dos recursos costeiros e seu desenvolvimento sustentável são mediados por instituições, sistemas legais de regimes de apropriação e acesso aos recursos por diferentes usuários com seus múltiplos e conflitantes interesses. Desse modo, dirigir instituições na direção da sustentabilidade requer confiança, cooperação e respeito pelos diversos direitos e caminhos de conhecer e engajar-se no mundo. Assim, estamos falando de um sistema de co-gestão adaptativa voltado para um outro desenvolvimento.

CONCLUSÃO

REFERENCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ACOT, Pascal. **Ecologia: para um novo equilíbrio**. Lisboa: Itau, s/ano.

AGENDA 21. Brasília: Senado Federal, 2001.

ALBUQUERQUE, Letícia. **Poluentes Orgânicos Persistentes: uma análise da Convenção de Estocolmo**. Curitiba: Juruá, 2006.

ALEXIEVITCH, Svetlana. ***La Supplication. Tchernobyl, chroniques du monde après l'apocalypse***. Paris: J-C. Lattés, 1998.

AGRIPA, Faria Alexandre. **A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro: uma contribuição à crítica do movimento**. Florianópolis: EdUFSC, 2001.

ALBUQUERQUE, Letícia. NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. **Revista Sequência** n. 44, Curso de Pós Graduação em Direito - UFSC, jul. 2002, p. 129-148.

ALEXANDRE, Faria Agripa. **A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro: uma contribuição à crítica do movimento**. Florianópolis: EDUFSC, 2001.

ARAGAO, Maria Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

ARRIGHI, Giovani. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

AYALA, Patryck de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BECK, Ulrich. **La Société du risque**: sur la voie d'une autre modernité. Paris: Flammarion, 2001.

BERKES, Fikret. COLDING, J. E C. FOLKE (eds.). **Navigation social-ecological systems**: building resilience for complexity and change. Cambridge: Cambridge, 2003.

BERKES, Fikret. DAVIDSON-HUNT, I. **Nature and society through the lens of resilience**: toward a human-in-ecosystem perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BERKES, Fikret. CARLSSON, L. **Co-management**: concepts and methodological implications. In: Journal of environmental management. Amsterdam: Elsevier, 2004. p. 64-75.

BERKES, Fikret. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina S. **Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: SECCO/APED, 2005.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BROWN, Katrina. TOMPKINS, Emma. ADGER, Neil. **Making Waves**: Integrating Coastal Conservation and Development. New York:

Hardcover, 2002.

BOURG, Dominique. **Les Scenarios de l'ecologie**. Paris: Hachette, 1996.

BUNGE, Mario. **Ciência e Desenvolvimento**. São Paulo: Edusp, 1980.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.078, de 11 set. 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**. 2007c
Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=11>>. Acesso em 22 de novembro de 2007.

BRASIL. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I. **Resolução Nº 005, 03 dez. 1997**. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em sua 135ª Sessão Ordinária, realizada em 03 de dezembro de 1997, tendo em vista o disposto no Art. 4º, §1º, da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, re-solveu aprovar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II. Disponível em:
<<http://www.institutopharos.org/legislacao/legislacao2.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gerenciamento Costeiro e Marinho**. 2007b. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

BRASIL. Casa Civil. **Medida Provisória Nº 366**,
de 26 de abril de 2007 – DOU de 27/04/2007 –
Convertida em Lei. 11.516 de 2007. Dispõe sobre a

criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 10 de maio de 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. São Paulo: Lex: AASP - Associação dos Advogados de São Paulo, 2008.

BRASIL. **Código civil**. São Paulo: Saraiva, 2002.
CABRAL, Henrique. **Ciência e ambiente: uma aliança para a sustentabilidade?** Lisboa: Apenas Livros, 2004.

CABRAL, Najila Rejane Alencar Julião. SOUZA, Marcelo Pereira. **Área de Proteção Ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas**. São Carlos: RIMA, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato Leite. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Introdução ao Direito do Ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAPRA, Fritjof. **A teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2001.

CARVALHO, Vitor. RIZZO, Hidelly. **A Zona Costeira Brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental**. Brasília: MMA, 1994.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. Boston: Mariner Books, 2002.

CARRIERE, Jean-Paul. CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **EISFORIA**. 4. v. .4. dez. 2006. Florianópolis: UFSC, 2006.

CAUBET, Christian Guy. A irresistível ascensão do comércio internacional: o meio ambiente fora da lei? **Revista Sequência**. v. 39. Florianópolis: UFSC, dez.1999.

_____. De biodiversidade, ONG's e Direito Internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, out./dez., 1991.

_____. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2006.

COCOYOC DECLARATION. 1974. In: **Draft report on the UNEP/UNCTAD Symposium on Patterns of Resources Use, Environment and Development Strategies**. Cocoyoc, Mexico : UNEP, October 1974.

COLBY, Michael. **The evolution of Paradigms of Environmental Management in Development**. World Bank, 1989.

COMISSAO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. Estocolmo, jun. 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em? 20 nov. 2007.

CONFERENCIA DAS NACOES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Brasília: Senado Federal, 1992.

DAG HAMMARSJKOLD FOUNDATION. **Que faire**. Upsala: DHF, 1975.

DANSEREAU, Pierre. Uma preparação ética para a mudança global: prospecção ecológica e prescrição moral. In: VIEIRA, Paulo Freire. RIBEIRO, Mauricio Andrés (Orgs.) **Ecologia humana, ética e educação**. A mensagem de Pierre Dansereau. Florianópolis: APED, 1999.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a historia e a devastação da mata Atlântica brasileira. São Paulo: Cia. Das Letras, 1996.

DELEAGE, Jean-Paul. **Historia de la Ecologia**. Montevideo: Nordan, 1993.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI CASTRI, Francesco. Instituições favoráveis às ciências do meio ambiente. In: BARRERE, Martine (Org.). **Terra Patrimônio Comum**. Lisboa: Piaget, 1992.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro**. São Paulo: USP, 2001.

_____. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: HUCITEC, 2004.

_____. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONG's transnacionais e da ciência. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Meio Ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: UNESP, 2008. P.131-164.

DRON, Dominique. **Ambiente e Escolhas Políticas**. Lisboa: Piaget, 1998. 145p.

DUPONT, Yves (org.). **Dictionaire des risques**. Paris: Armand Colin, 2004.

DUPUY, Jean-Pierre. **Introdução à critica da ecologia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

ENZENSBERGER, Hans Magnus. **Para una critica de la ecologia política**. Barcelona: Anagrama, 1973.

FAUCHEUX, Sylvie. NOEL, Jean-François. **Economia dos recursos ambientais e do meio ambiente**. Lisboa: Piaget, 1995.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRY, Luc. **Le nouvel ordre écologique**: l'arbre, l'animal et l'homme. Paris: Éditions Grasset & Frasnuelle, 1992.

FILIPPIN, Rafael Ferreira. **A decisão de aproveitar o rio Tibagi para a geração de energia elétrica: aspectos econômicos, ambientais, sociais e jurídicos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

GALEANO, Eduardo. **O livros dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

GARCIA, Maria da Gloria F. P.D. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Lisboa: Almedina, 2007.

GARCÍA, Roland. Interdisciplinariedad y sistemas complejos. In: GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GONCALVES, Veronica Korber. **O desastre de Cataguases: uma caricatura do risco**. 2005. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Sao Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAY, John. **Cachorros de Palha: reflexões sobre humanos e outros animais**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**. v.1 e 2. São Paulo: Tempo brasileiro, 1997.

HARDIN, Garret. **The tragedy of the commons**. Science Magazine, 1968.

HIRST, Paul. THOMPSON, Gharamé. **A globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1997.

HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

IBGE. Mapa dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 1991.

JOLLIVET, Marcel. PAVE. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, Paulo Freire. WEBER, Jacques. (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: Novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

KRELL, Andreas J. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

KURY, Mario da Gama. **Dicionário de Mitologia Grego e Romana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

LACOSTE, Yves. **A geografia isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1997.

LATOUCHE, Serge. **O decrescimento como condição de uma sociedade convivial**. Cadernos IHU Idéias, n. 56. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

LASZLO, Ervin. **The Systems view of the world**: the natural philosophy of the new developments in the sciences. New York: George Braziller, 1972.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. (Org.) **Ciencias sociales y formación ambiental**. Barcelona: Gedisa, 2007. p. 85-125.

LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. In: **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez. Florianópolis: EDUFSC, 2001.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2003.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

LIEBER, R. R. & ROMANO-LIEBER, N. S. O conceito de risco: Janus reinventado. In: MINAYO, M. C. & MIRANDA, A C. (orgs.) **Saúde e ambiente: estreitando nós**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 69-111.

LORENZ, Konrad. **Civilização e Pecado: os oito erros capitais do homem moderno**. Rio de Janeiro: Artnova, 1973.

MACDONALD, Christine. **Green, Inc.:** An environmental insider reveals how a good cause has gone bad. New York: The Lyons Press, 2006. Disponível em:
<http://www.globepequot.com/globepequot/index.cfm?fuseaction=custo mer.product&product_code=1-59921-436-9&category_code=>. Acesso em: 13 jan. 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Princípio de Precaução no Direito Brasileiro e no Direito Internacional e Comparado. In: VARELLA, Marcelo Dias. PLATIAU, Ana Flavia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

MAIA, Felipe Para Greenpeace, saída de Marina Silva mostra mudança de postura do governo. **Folha Online** 13 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ambiente/ult10007u401464.shtml>>. Acesso em 13 de maio de 2008.

MARCUSE, Herbert. **L’Homme Unidimensionnel**. Paris: éditions Minuit, 2006.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. **O Princípio da precaução no Direito do Ambiente**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002.

MARTINS, Tiago de Souza. **A convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção (CITES) e sua implementação no Brasil: das expectativas de proteção à mercantilização da vida**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEADOWS, D. H. *et al.* **Os limites do crescimento**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MILANO, Miguel. Conceitos básicos e princípios gerais de planejamento, manejo e administração. In: ENCONTRO DE PLANEJAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, Santa Teresa: UFES, 1999. **Anais...** Santa Teresa: UFES 1999.

MARRONI, Ettiene Villela. ASMUS, Milton. **Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. Pelotas: USEB, 2005.

MORIN, Egard. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Lisboa: Piaget, 1995.

MOSCOVICI, Serge. **Natureza: Para pensar a ecologia**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

MOSMANN, Marcelo Pretto. **O meio ambiente em juízo: o direito fundamental à efetividade da tutela do meio ambiente**. 2008. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis: EDUFSC, 2008.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MORAES, Voltaire de Lima. **Ação Civil Pública: alcance e limites da atividade jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza: economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NAOUM, Paulo César *et alli*. Alterações hematológicas induzidas por poluição industrial em moradores e industriários de Cubatão (SP). **Revista de Saúde Pública**. v.18, n.4. São Paulo. ago. 1984. Disponível em:
<http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101984000400002&lng=pt> Acesso em: 15 out. 2006.

NERY, Miguel Antonio Cedraz. Prefacio. In: **HERRMANN**, Hildbrando e outros (Org.). **Código de Mineração de A a Z**. Campinas: Milenium, 2008.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. **Política Energética, sustentabilidade e direito: licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Estado de Santa Catarina**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

OAKERSON, R.J. Analyzing the commons. A framework. In: BROMLEY, D.A. et al., **Making the commons work. Theory, practice and policy**. San Francisco: ICS Press, 1992.

O ESTADO DE SAO PAULO. **Um novo IBAMA**. Editorial. Disponível em: http://www.acendebrasil.com.br/archives/files/2007_04_28_O%20Estado%20de%20S.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2007.

OLLAGNON, Henry. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado da gestão do meio rural. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a**

pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, Daniella Borderes. CARVALHO, João Luiz Baptista. KLEIN, Antonio Henrique da Fontoura. **Análise da estabilidade da Barra da Lagoa do Camacho, SC, Brasil**. Paper Impresso.

ORTIZ, Eduardo. **El estudio de las relaciones internacionales**. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Economica, 2004.

OST, François. **A natureza a margem da lei**. Lisboa: Piaget, 1995.

PALAZZO, Miriam. PALAZZO, José Truda. **S.O.S. Baleia!:** a historia do maior movimento conservacionista de todos os tempos. Porto Alegre: Sulina, 1989.

PECAUD, Dominique. **Risques et précautions: l'interminable rationalisation du social**. Paris: La Dispute, 2005.

PILAMUNGA, Carlos. **Filosofia de la Pachamama**. 2007. Disponível em:
<http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/carlos_pilamunga/2008/06/06/filosofia-de-la-pachamama/>. Acesso em: 10 nov. 2008.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PORTUGUAL. **Constituição da República Portuguesa**. 2005.

Disponível em:

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 4 out. 2008.

PRESSE, France Fracasso da Rio +10 ameaça realização de outras cúpulas ambientais **Folha Online**. Johannesburgo (África do Sul): 05 set. 2002. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u7152.shtml>. Acesso em 05 set. de 2008.

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**. São Paulo: UNESP, 1996.

REEVES, Hubert. LENOIR, Frédéric. **Mal da Terra**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

RHODES, Edward Lao. **Environmental Justice in America: a new paradigm**. Blomington: Indiana University Press, 2003.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia do desenvolvimento. **Revista de Antropologia**. São Paulo: USP, n. 34, 1991.

RIST, Gilbert. **Histoire d'une croyance occidentale**. Paris: Press de Sciences Po, 2001.

RIUTORT, Philippe. Métamorphose d'un phénomène public: lê regard du sociologue. In: **Géopolitique du développement durable**: rapport Antheios 2004. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: RT, 2005.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In: VIEIRA, Paulo Freire. (Org.). **Rumo à ecossocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SACHS, Ignacy. Que desenvolvimento para o século XXI? In: BARRERE, Martine (Org.). **Terra Patrimônio Comum**. Lisboa: Piaget, 1992.

SANDS, Philippe. O princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias. PLATIAU, Ana Flavia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

SANTA CATARINA. Ministério público **Lei Promulgada nº 13.553, 16 nov. 2005**. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_lista.asp?campo=4561>. Acesso em: 10 de março de 2009.

SANTILLI, Juliana. **Sociambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peiropolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

SERAFINI, Patrícia Pereira. **Ferramentas para a gestão compartilhada de recursos pesqueiros no complexo Lagunar Camacho no interior da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca**. Paper impresso.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2004.

TRUC, Olivier. 446 mots. **Le Monde** 23 jan. 2009. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/carnet/article/2009/01/22/arne-naess-philosophe-et-militant-ecologiste_1145154_3382.html> Acesso em: 13 fev. 2009.

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT. **Estados de desorden: Los efectos sociales de la globalización.** Ginebra UN, 1995.

UNDP. **Human Development Report.** Ginebra: UN, 1999.

VAISSE, Maurice. **As relações internacionais desde 1945.** Lisboa: edições 70, 1995.

VANDERLINDEN, Jean-Paul. **Gestion des milieux côtiers.** Paris: UVE, 2006. Disponível em :http://www.uved.fr/fileadmin/user_upload/modules_introductifs/module3/risques/3.3/html/1.html. Acesso em: 10 mar. 2009.

VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Firket; SEIXAS, Cristina S. **Glosario.** In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Firket; SEIXAS, Cristina S. **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: APED e SECCO, 2005.

VIEIRA, Paulo Freire et al. Introdução. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Firket; SEIXAS, Cristina S. **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: APED e SECCO, 2005.

_____. **Gestão de Recursos Comuns para o Ecodesenvolvimento.** In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Firket; SEIXAS, Cristina S. **Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: APED e SECCO, 2005.

_____. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento.** In: Vários autores. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais.** São Paulo: Cortez. Florianópolis: EDUFSC, 2001.

_____. Introdução: Ecodesenvolvimento: do conceito à ação. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). **Ignacy Sachs: rumo à ecossocioeconomia. Teoria e pratica do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire. FILARDI, Ana Carla Leão. REBOUCAS, Gabriel Nunes Maia. Gestão integrada e participativa da pesca artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do estado de Santa Catarina.

Revista Ambiente e Sociedade. v. 9, n.2 Campinas Jul. Dec. 2006.

Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2006000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 maio 2009.

VIEIRA, Paulo Freire. WEBER, Jacques. Introdução geral: Sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo Freire. WEBER, Jacques (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire.. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. In: **Política e Sociedade**. n. 7, out. 2005. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1970/1720>> . Acesso em 2 de junho de 2009.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

WASSERMANN, Rogério. Crise alimentar pode deixar 100 mi na miséria, alertam ONU e Bird. BBC Brasil. Hokkaido (Japão), 7 jul. 2008. Disponível em:

<<http://www.ecodebate.com.br/index.php/2008/07/08/crise-alimentar-pode-deixar-100-mi-na-miseria-alertam-onu-e-bird/>> Acesso em: 8 jul. 2008.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional**. Brasília: UnB, 2004.

ANEXOS

**ANEXO A: MAPA 1 - MAPA DA LOCALIZAÇÃO NO BRASIL DA
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA**

**ANEXO B: MAPA 2 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO REGIONAL DA
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA**

**ANEXO C: MAPA 3 – PLANO ESTADUAL DE
GERENCIAMENTO COSTEIRO DE SANTA CATARINA**

ANEXO C – INICIAL DA ACP nº 2003.72.07.007287-1 (SC)

**ANEXO D: FOTOS DO PROJETO DE MODULO EXPERIMENTAL
DE MINERAÇÃO**